

V. J., W. M. E. CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - HABITACIONALES Y OTROS SUBSIDIOS

Número: EXP 57693/2017-0 - CUIJ: EXP J-01- 00090225-6/2017-0

Ciudad de Buenos Aires, 8 de febrero de 2019.

Vistos los autos citados en el epígrafe, de los que Resulta:

I) El señor W. M. E. V. J., por derecho propio y con patrocinio oficial, interpone acción de amparo contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante, "GCBA") con el objeto de ordenarle le provea una solución estable y permanente que garantice en forma efectiva su derecho a la vivienda de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Nacional y de la Ciudad de Buenos Aires que reconocen y tutelan ese derecho fundamental.

Refiere ser un hombre solo que vive con una discapacidad mental de tal magnitud que le genera una incapacidad laboral total del 80% y cuyo diagnóstico no puede ser modificado por la realización de un tratamiento. Explica, luego de señalar que ha vivido en la calle y que ha estado internado en distintas entidades, que la situación de calle lo descompensa y le genera un sinnúmero de situaciones angustiantes que, frente a su esquizofrenia paranoide, resultan destructivas. Agrega que se encuentra estable médicamente gracias a los medicamentos que le provee el sistema de salud. A su vez, explica que posee acompañantes terapéuticos a domicilio en forma diaria que son provistas por PROFE, pagando un plus al hotel en el cual reside porque esas personas deben ingresar al hotel y permanecer con él dentro de la habitación durante el día.

Relata también que al encontrarse en situación de calle se vio obligado a requerir al GCBA le provea de una ayuda que le permita superarla, siendo reingresado al programa habitacional contemplado en el decreto 690/06 y modificatorios, otorgándole además un cheque por la suma de \$ 3.000 mediante la cual, con el dinero que le quedaba de la pensión que cobra, pudo alquilar una habitación de hotel.

Indica que ese monto recibido resulta insuficiente hasta para alquilar una habitación de hotel, motivo por el cual refiere haber presentado una nota al Director del programa y haber librado un oficio a la Coordinadora solicitando en forma urgente el aumento del subsidio. Luego, señala que la respuesta del Subsecretario de Fortalecimiento Familiar y Comunitario es negativa y que ni siquiera le otorgó una constancia escrita del rechazo.

Alega encontrarse en inminente situación de calle dado que será desalojado por carecer

del dinero para pagar otro mes de alquiler.

Finalmente menciona que sus ingresos se componen de una Pensión No Contributiva por Invalidez que asciende a la suma de \$ 3.717,12 y que sus padres y tíos han fallecido, careciendo de toda red de contención.

En ese marco, como **medida cautelar** solicita que se ordene al GCBA el otorgamiento de una suma de dinero suficiente para conjurar esa condición, *“los que deberán proveer una prestación que comporte un auxilio cierto, concreto y suficiente para el acceso a un alojamiento que reúna condiciones dignas de habitabilidad...”* (conf. fs. 10vta.). En este punto, el amparista manifiesta su rechazo a la posibilidad de ser alojado bajo el régimen de hogares y paradores (confr. fs. 11).

Plantea la inconstitucionalidad de los arts. 3 y 5, del decreto 690/06 y sus modificatorios 960/08, 167/11, y normas similares contenidas en la reglamentación aprobada por la resolución 1554/08 del Ministerio de Desarrollo Social (art. 2 y anexo I, artículos 3, 5 y 7).

Funda en derecho, cita doctrina y jurisprudencia en sustento de su pretensión, ofrece prueba y efectúa reserva de inconstitucionalidad, del caso federal y de acudir a la jurisdicción supranacional.

II) A fs. 36/40vta. se hace lugar a la medida cautelar solicitada, ordenando a la demandada que garantice de forma efectiva el derecho a una vivienda digna del amparista, teniendo presentes las pautas indicadas en la señalada resolución, hasta tanto exista sentencia definitiva y firme en estos autos.

Dicha medida es apelada a fs. 63/69vta. por el GCBA, quien se presenta por intermedio de su letrado apoderado, siendo confirmada por unanimidad por la Sala III de la Cámara de Apelaciones del fuero (fs. 96/99vta. de los autos INC A57693/2017-2 en los que tramitó la apelación de la medida cautelar y que tengo a la vista).

III) A fs. 78/87 el GCBA contesta demanda.

Realiza una negativa genérica de los hechos invocados por la actora en sustento de su pretensión y ensaya los argumentos de su defensa.

Indica que la amparista no califica para el otorgamiento del subsidio habitacional y asimismo asevera que la normativa constitucional no obliga a la Administración a mantener *“sine die”* planes de subsidios habitacionales.

Alega que la asistencia habitacional prevista normativamente contempla el principio de mayor necesidad y urgencia para su adjudicación compatibilizando la ayuda social con la existencia de recursos disponibles.

Argumenta, respecto a los planteos de inconstitucionalidad de la actora, que sus argumentos carecen de efectividad ya que para fundamentar la inconstitucionalidad de una norma, no basta con la simple invocación de un derecho o garantía inconstitucional que supuestamente estaría afectada por la disposición legal, sino que resulta necesario que se precise y se acredite con veracidad comprobada el derecho o garantía constitucional que cercenaría la norma impugnada.

Por último, entiende que no corresponde hacer lugar al incremento de los montos de los subsidios, pues aduce que corresponde a una facultad reglada de la autoridad, mas no a una decisión discrecional de esta última, y que, por tanto, la alteración del monto del subsidio implicaría invadir competencias privativas de la Administración por parte del Poder Judicial.

Funda en derecho, deja planteada la cuestión constitucional y federal y solicita el rechazo de la acción entablada en su contra.

IV) A fs. 92 se ordena al Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat que realice un informe socio ambiental respecto del actor bajo apercibimiento de ser confeccionado por personal del Cuerpo de Asistencia a la defensa de la Oficina de Asistencia Técnica de la Defensoría General, apercibimiento que se hace efectivo a fs. 165 atento al incumplimiento de la demandada (fs. 105, 119 y 164), agregándose -en consecuencia- el informe confeccionado por la licenciada en Trabajo Social, Liliana B. Rojas (fs. 166/168vta.).

V) A fs. 189/191vta. luce el dictamen emanado del Ministerio Público Fiscal respecto a los planteos de

VI) inconstitucionalidad deducidos en el escrito de inicio.

VII) A fs. 192 se llaman los autos a dictar sentencia. CONSIDERANDO:

1º) Que, a fin de encuadrar este decisorio, es preciso aclarar que la cuestión debatida se vincula con el derecho del amparista al reconocimiento y exigibilidad de su derecho constitucional a la vivienda digna.

De acuerdo a lo que surge de la documentación acompañada (fs. 30/31), en el marco del Programa "Atención para Familias en situación de calle" implementado por Decreto N° 690/06, la actora solicitó el aumento de la cuota de dicho subsidio por resultar insuficiente, sin que al momento de entablar la presente acción se haya respondido favorablemente.

Por lo tanto, la cuestión planteada se refiere a la suficiencia de las prestaciones otorgadas por el GCBA a fin de solucionar la problemática habitacional que el actor denuncia que lo aqueja.

2º) Que es preciso recordar que los jueces no están obligados a analizar todas y cada una de las argumentaciones de las partes, sino tan sólo aquellas que sean conducentes y posean

relevancia para decidir el caso (Fallos: 306:444; 302:235; 301:676; 300:535; 272:225, entre otros).

3º) Que es doctrina reiterada de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que en los juicios de amparo debe fallarse con arreglo a la situación jurídica existente a la fecha de la sentencia, teniendo en cuenta no solo los factores iniciales sino los sobrevinientes, sean agravantes o no, que resulten de las actuaciones producidas (v. en este sentido “Total Austral S.A. Sucursal Argentina c/ Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, Provincia de s/ acción declarativa de certeza” de la CSJN en fecha 28/11/13, como así también fallos 313:1371 y 316:2016 entre muchos otros; y Sala II de la Cámara de Apelaciones del fuero, en “De Bella Gabriel c/ GCBA s/ amparo”, expediente Nº A67420-2013/0, sentencia del 18/09/14).

4º) Que, aclarado lo anterior, corresponde reseñar el marco normativo aplicable al caso.

4.1 º) Que el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, en correlación con el inciso 19 del artículo 75, pone en cabeza del Estado el diseño de políticas públicas para facilitar el acceso a una vivienda digna, no pudiendo el Estado prescindir de llevar a cabo una política de desarrollo habitacional (v. Gelli, María Angélica, “Constitución de la Nación Argentina, Comentada y Anotada, Buenos Aires, La Ley, 2011, t.I, pag225).

En el mismo sentido, los instrumentos internacionales jerarquizados constitucionalmente en el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, también contienen directrices relevantes para la solución del problema planteado, en el sentido de la exigibilidad de los derechos sociales como los que aquí están en juego.

En efecto, el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que *“[t]oda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda ...”*.

Por su parte, el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos establece el compromiso de los Estados partes de *“adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente científica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”*.

En este orden de ideas, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre establece en su artículo XI que *“toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia*

médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad”.

Por otro lado, el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece 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”* y el deber de los Estados partes de adoptar *“medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho...”*.

Por último, cabe tener presente lo establecido por el artículo 75 inc. 23 de la Constitución Nacional dispone que *“corresponde al Congreso 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 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...”* (eldestacado es propio).

4.2º) En este estado, cabe memorar el criterio sostenido por la Corte Suprema de Justicia en cuanto establece que las normas internacionales señaladas en el art. 75 inc. 22 de la Carta Magna tienen rango constitucional en el orden de su vigencia. Ello implica que dichas normas deben ser interpretadas conforme la jurisprudencia, dictámenes y opiniones de los órganos del sistema internacional encargados de su aplicación e interpretación (v. fallos “Girolodi” (G.342), “Bramajo” (B.851.XXXI, sentencia del 19/09/1996) “Aquino” (2652.XXXIX, sentencia del 21/09/2004), “Espósito” (E.224.XXXIX, sentencia del 23/12/2004), y “Carranza Latrubesse”(C.568.XLIV, sentencia del 06/08/2013).

4.3º) En esta tesitura, es preciso señalar, la opinión vertida por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales en lo relativo al derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1, art. 11, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

Dicho Comité ha indicado en su Observación General Nº 4 que este derecho *“... 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 o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Y así debe ser por lo menos por dos razones. En primer lugar, el derecho a la vivienda está vinculado por entero a otros derechos humanos y a los principios fundamentales que sirven de premisas al Pacto. Así pues, ‘la dignidad inherente a la persona humana’, de la que se dice que se derivan los derechos del Pacto, exige que el término ‘vivienda’ se interprete en un sentido que tenga en cuenta otras diversas consideraciones, y principalmente que el derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos...”* (apartado 7).

Asimismo, refiere que “..un deterioro general en las condiciones de vida y vivienda, que sería directamente atribuible a las decisiones de política general y a las medidas legislativas de los Estados Partes, y a falta de medidas compensatorias concomitantes, contradiría las obligaciones dimanantes del Pacto” (apartado 11).

4.4 9) La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en lo referido al derecho a la vivienda, “reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello, 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” (artículo 31).

Por su parte, el artículo 17 de la CCABA reafirma esta línea interpretativa cuando establece que “[l]a Ciudad desarrolla políticas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos. Asiste a las personas con necesidades básicas insatisfechas y promueve el acceso a los servicios públicos para las que tienen menores posibilidades”.

4.5 9) En cuanto a la normativa local, es pertinente señalar que se ha dictado la LeyNº 3706 de Protección y Garantía Integral de los Derechos de las Personas en Situación de Calle, cuyo objeto consiste en proteger integralmente, como así también operativizar, los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo de tal situación (artículo 1).

El artículo 2 de la mentada norma dispone que “A los fines de la presente ley 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; b) A los fines de la presente ley 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, indica que las personas en situación de calle y en riesgo de caer en tal situación tienen derecho al acceso pleno a los servicios socioasistenciales que sean brindados por el Estado y por entidades privadas convenidas con él y que la articulación de los servicios y de sus funciones tanto en la centralización, coordinación y derivación, así como en la red socioasistencial de

alojamiento nocturno y de la asistencia económica, tienen como objetivo la superación de la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran (arts. 6 y 8).

4.5.1 º) Posteriormente, fue sancionada la Ley N° 4036 (BOCABA N° 3851 del 09/02/2012) de protección integral de los Derechos Sociales para los ciudadanos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En dicha norma se ha priorizado el acceso de aquellos ciudadanos en estado de vulnerabilidad social y/o emergencia a las prestaciones de políticas sociales que brinde el Gobierno de la Ciudad, entendiéndose por vulnerabilidad social, a la condición social de riesgo o dificultad que inhabilita, afecta o invalida la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos (arts. 1 y 6).

Además, en el artículo 5, establece la obligación del Gobierno local de implementar las políticas sociales comprensivas de prestaciones que implicarán la aplicación de recursos de carácter económico, técnico y material. Así se detalla que las prestaciones económicas son aquéllas entregas dinerarias de carácter no retributivo, intransferible, inembargable destinadas a los ciudadanos a fin de paliar situaciones transitorias de necesidad o garantizar el acceso a condiciones dignas de vida.

Por otra parte señala que las prestaciones técnicas son los actos profesionales de asesoramiento, acompañamiento y evaluación técnica destinados a atender las necesidades de los ciudadanos. Las prestaciones materiales, en cambio, son aquellas en las que se otorguen servicios en especies para paliar las situaciones de emergencia de los sectores de población afectados.

Por lo demás, y en lo que interesa al caso, se establece que “[e]l acceso a las prestaciones económicas de las políticas sociales será establecido por la autoridad de aplicación contemplando los ingresos por hogar, de acuerdo a las circunstancias socioeconómicas, de emergencia y/o en función de la demanda efectiva”.

Por otra parte, estipula que la prestación “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” (cfr. art. 8).

Finalmente, hace una extensa mención a las personas con discapacidad a lo largo de su articulado (arts. 22 a 25 de la citada ley).

4.5.2 º) Por último, la Ley N° 4042, dispone que tendrán prioridad para acceder a los beneficios dispuestos por la Ley N° 341 referida a las políticas de la ex Comisión Municipal de la Vivienda-hoy Instituto de la Vivienda de la Ciudad- “los hogares que se encuentren en algunas de las siguientes circunstancias:

a) Pérdida de vivienda a causa de siniestro. b) Desalojo con sentencia judicial debidamente documentado. c) Estado de salud de uno de los integrantes del grupo familiar que requiera el cambio de las características de la vivienda. d) Situaciones de violencia familiar comprobada que pusieren en riesgo la integridad de alguno de los componentes. e) Habiten inmuebles afectados a obra pública. f) Familias enmarcadas en procesos de organización colectiva verificables. g) grupo familiar monoparental con hijos menores de edad. h) Pareja joven unida por lazos matrimoniales o consensuales con una edad promedio que no supere los 30 años. i) Ex soldados conscriptos que acrediten su condición de combatientes en el teatro de operaciones de las Islas Malvinas y Atlántico Sur. j) Integrantes del servicio activo de las Entidades de Bomberos Voluntarios o que hayan logrado el subsidio mensual y vitalicio descrito en el Artículo 14º de la Ley 1240. (Inciso j) incorporado por Art. 18 de la Ley 1240, BOCBA 1663)".

4.5.3 9) Por medio del Decreto N° 690/06 se crea el Programa Atención para Familias en Situación de Calle -modificado por los Decretos N° 960/08, N° 167/11, 239/13 y 637/16- el cual se orienta a brindar asistencia a familias o personas solas en situación de calle, entendiendo por tales a aquéllas que se encuentran en forma transitoria sin vivienda o refugio por causa de desalojo u otras causas (art. 4º). En este sentido, se establece que el programa tiene como objeto el otorgamiento de subsidios a fin de mitigar la emergencia habitacional, fortaleciendo el ingreso familiar, exclusivamente con fines habitacionales (art. 3º).

En lo que respecta al subsidio para la "Atención para Familias en Situación de Calle", a partir de la entrada en vigencia del decreto n° 637/16, el cual es modificatorio de sus similares n° 690/06, 960/08, 167/11 y 239/13, ascendió al monto de hasta \$48.000, "abonado en un máximo de doce (12) cuotas mensuales y consecutivas de hasta pesos cuatro mil (\$ 4.000) cada una. Facúltese a la Autoridad de Aplicación para extender el presente subsidio por plazos de seis (6) meses, pagaderos en cuotas mensuales y consecutivas de hasta pesos cuatro mil (\$ 4.000) cada una, dependiendo de cada caso particular y si la situación de vulnerabilidad social del beneficiario así lo amerita. Alternativamente, la Autoridad de Aplicación podrá disponer el pago del subsidio en una (1) cuota única de hasta pesos cuarenta y ocho mil (\$ 48.000), en los casos en que el beneficiario, al momento de ingreso al Programa, acredite fehacientemente la posibilidad de obtener una salida habitacional definitiva y concreta y ejerza la opción requiriendo dicho pago único. Establécese que el ejercicio de la opción por parte del beneficiario a percibir el subsidio alternativo en una (1) cuota única por salida definitiva resulta excluyente de la percepción de toda otra suma de dinero dispuesta en el presente Decreto." (art. 1º del decreto n° 637/16).

5º) En el marco del control de convencionalidad de que se trata, la Corte Suprema de Justicia de la Nación se expidió en un caso donde analizó el derecho a la vivienda digna y que vale

aquí traer a colación, máxime cuando el GCBA era demandado (causa Q.64.XLVI, caratulada “Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo”, sentencia del 24/04/12).

Allí, indicó que *“el PIDESC obliga a los países signatarios a adoptar medidas que demuestren un avance en las políticas públicas destinadas a garantizar plenamente los derechos allí reconocidos por lo tanto reafirma el principio de progresividad y el de no regresividad”* (v. considerando 3° del voto de la mayoría). Sostuvo, por otra parte que *“la norma federal debe funcionar como pauta de orientación para toda autoridad estatal en el marco de su competencia”* (v. consid. 8° del voto citado).

Asimismo, estableció que *“hay una garantía mínima del derecho fundamental que constituye una frontera a la discrecionalidad de los poderes públicos. Para que ello sea posible debe acreditarse una afectación de la garantía, es decir, una amenaza grave para la existencia misma de la persona”* y que *“la razonabilidad significa entonces que, sin perjuicio de las decisiones políticas discrecionales, los poderes deben atender a las garantías mínimas indispensables para que una persona sea considerada como tal en situaciones de extrema vulnerabilidad”* (v. consid. 12° del voto mayoritario).

Advirtió la Corte que el hecho de que los recursos sean limitados no constituye en sí mismo una justificación para no adoptar medidas y mencionó una serie de parámetros válidos para examinar el argumento entre los que surgen *“a) el nivel de desarrollo de un país; b) la situación económica del país en dicho momento y c) si el Estado intentó encontrar soluciones de bajo costo”* (v. consid. 14°).

Por último concluyó que *“los derechos fundamentales que consagran obligaciones de hacer a cargo del Estado con operatividad derivada, están sujetos al control de razonabilidad por parte del Poder Judicial”*.

En esta línea de razonamiento, se desprende que el Tribunal debería realizar un control de convencionalidad de las normas, conductas y omisiones de la demandada a fin de elucidar si esta última ha incumplido con su obligación de garantizar el derecho al acceso a una vivienda digna consagrado en el bloque constitucional federal.

6º) En procesos similares al presente, la Sala I de la Cámara de Apelaciones del fuero, ha expresado que *“... el bloque normativo aplicable al caso, acorde con la interpretación que de él han formulado tanto el TSJ como, luego, la CSJN, no impone al Estado la obligación de proveer una vivienda en el sentido restringido de la palabra. En términos de la CSJN las normas en materia habitacional ‘no consagran una operatividad directa, en el sentido de que, en principio, todos los ciudadanos puedan solicitar la provisión de una vivienda por vía judicial’* (CSJN, Q. C., S. Y c/GCBA

s/Amparo”, sentencia del 24/04/2012). Sin embargo, también se ha propiciado atender la solución progresiva de la emergencia habitacional dando prioridad a aquellas situaciones de vulnerabilidad que las normas constitucionales, convencionales y su regulación legal establezcan. **Bajo tales lineamientos se han identificado como grupos prioritarios por ‘condición etaria’ – de conformidad con lo dispuesto en la ley 4036 – a los niños y a los adultos mayores, además, se incluyó a las mujeres en especial con hijos a su exclusivo cargo o cuando atraviesan ‘situaciones de violencia doméstica’, también se aludió a las personas con discapacidad (arts. 13 ss y cc) y, finalmente, se priorizó ‘la inserción social de niños, niñas y adolescentes en situación de calle’ (art.15)” -conf. Sala I, autos “Quinteros Juan Manuel c/ GCBA s/ Amparo” Exp. A3549-2014/0, sentencia de fecha 03/09/2014, el destacado me pertenece.**

7º) Por último, debe recordarse que hacer lugar a la pretensión del amparista presupone afectar recursos públicos que no son infinitos. Es por ello, que debe atenderse prioritariamente a efectivizar los derechos de los sectores más vulnerables, sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos (conf. art. 31 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

Así las cosas, es necesario analizar detenidamente la situación del amparista, sus circunstancias personales y realizar una minuciosa valoración de las cuestiones de hecho y prueba. Este análisis es conteste con el que manda realizar la Corte Suprema de Justicia de la Nación *-in re “A.P., L. V. c/ GCBA y otros s/ amparo”*, (sentencia del 11 de diciembre de 2012).

7.1º) Que de la prueba acompañada con la demanda que no fuera desconocida fundadamente por el GCBA (ver lo señalado respecto de los requisitos de la negativa por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, SalaB, In re “Brom, Gerardo C c/ Riva S.A” sentencia del 13 de noviembre de 1996, LL, 1997-C-948), y del informe socio ambiental acompañado a fs. 166/168vta. -el que no fuera cuestionado por la demandada- se desprende, preliminarmente, que nos encontramos en presencia de un hombre solo de 36 años de edad al momento de este pronunciamiento (confr. documento de fs. 17) que no tendría redes de contención, dado que se crió con su madre quien falleció cinco años atrás, no conociendo a su padre y no teniendo hermanos ni familia extensa (apartado “Breve reseña histórico familiar”). Ello coincide con lo expuesto en el informe socio ambiental emanado del Hospital Dr. José T. Borda dependiente de la demandada, en el que se consigna en el apartado “D) Datos Familiares” que los padres y tíos se encuentran fallecidos y que no tiene otros referentes sociales ni familiares (fs. 26) y también con lo expresado en el informe de la Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento para el Acceso a la Justicia de Ministerio de Justicia Y Derechos Humanos de la Nación de fs. 27 en cuanto se señala que sus padres están fallecidos, que es único hijo y que queda evidenciado que no cuenta

con redes de contención familiar que impliquen para él algún tipo de ayuda económica o contención emocional, consideraciones que se reiteran en el informe de esa misma dependencia del mes de febrero de 2018 (v. fs. 116).

En la entrevista reseñada, que tuvo lugar el 17 de agosto de 2018 se hace referencia a un certificado de discapacidad que le habría sido robado (fs. 167) ya aludido en el informe socio ambiental confeccionado con anterioridad al traslado de la demanda (fs. 47vta.), evidenciándose como ritual y genérica la oposición deducida a fs.72/73.

Con posterioridad, el actor acompañó un nuevo certificado de discapacidad a fs.177 no desconocido por la demandada (v. notificación de fs. 180). En ese nuevocertificado, con validez hasta el 10/10/28, se consigna que el Sr. Jaldin requiereacompañante, a diferencia del certificado agregado con anterioridad. En el informesocio ambiental de fs. 166/168vta. la Licenciada en Trabajo Social corroboró -de acuerdo a la documentación que compulsó- que sufre esquizofrenia, que presentaalteradas las funciones de la percepción y el pensamiento y la estructura del cerebro,que presenta dificultades y limitaciones en relación con las actividades de pensar,resolver problemas, cuidado de la propia salud, interacciones personales básicas, adquisición de un lugar para vivir y conseguir, mantener y finalizar un trabajo. Por otraparte, se deja constancia de que presentó un certificado médico oficial a través del cualse establece que posee incapacidad permanente de un porcentaje del 80%, que untratamiento no puede modificar el diagnóstico de incapacidad y que existe incapacidadpara el desarrollo de tareas laborales habituales (fs. 167, primer párrafo, confr. con documentación aportada a fs. 22). También en el informe se explica que el actor poseecobertura de salud mediante el Programa Federal Incluir Salud y que se atiende en elCentro Médico Mayo (confr. fs. 18 y 19), en el Hospital de Salud Mental “J. T. Borda”(confr. fs. 26) y en el Hospital Torcuato Alvear, realizando tratamientomedicamentosopsiquiátrico y psicoterapéutico (fs. 167, en lo pertinente). Se agrega que por sudiagnóstico de salud permaneció internado en diferentes nosocomios y que concurre alTaller Protegido de Rehabilitación en Salud Mental, que funciona en el Hospital deSalud Mental “J. T. Borda” donde participa de capacitacionessobre gastronomía ypercibe un peculio, asistiendo desde el año 2015 de lunes a viernes. Finalmente, del informe pericial de fs. 53/59, valorado por la Dra. Seijas al momento de resolver laapelación de la medidacautelar en el incidente respectivo, al haberse consultado si elactor puede superar una entrevista pre ocupacional(apartado 7º de fs. 59), se respondióque el actor no se encuentra en condiciones de salud para sostener una actividad regular.

En cuanto a su situación económica ocupacional (apartado de idéntico nombre a fs. 167/vta.), se explica que es titular de una pensión no contributiva por discapacidad (confr. fs. 25

y 29) pero que le es debitada la totalidad del monto en concepto de cuotas por préstamos otorgados y la utilización de tarjetas de crédito - exhibiendo detalle de los montos debitados y comprobante acreditando que no posee saldo- para satisfacer necesidades básicas. Se consigna que se halla incluido en el Programa Ciudadanía Porteña donde percibe \$ 900 destinados a la compra de alimentos y elementos de higiene y que producto de sus escasos ingresos concurre de lunes a domingos a comedores comunitarios y de instituciones eclesióásticas (fs. 167vta.). Solo cabe agregar que no encuentran sustento en la causa las alegaciones formuladas por el GCBA a fs. 78vta. -desconocimiento nº 5- respecto del respaldo económico con el cual el actor contaría por habersele otorgado un instrumento crediticio y por la utilización de las tarjetas de crédito, pues no repara que el actor ha alegado que ese dinero se utilizó para satisfacer necesidades básicas conforme se indica en el informe de fs. 47/50 que simultáneamente desconoció al contestar demanda.

En el apartado "Situación habitacional" de fs. 167vta. se explica que el actor reside desde hace un mes en una habitación de hotel, que estipuló abonar la suma de \$ 6.000 mensuales en concepto de canon locativo y que cubre dicho importe con el dinero percibido por el GCBA en cumplimiento de una medida cautelar favorable (v., además, fs. 159 en que el GCBA informa que percibe el monto de \$ 10.000 desde mayo de 2018 y que percibió un retroactivo de \$ 18.000 por los meses de enero a abril de ese año). Allí además se deja constancia de que el actor se halla en la búsqueda de una vivienda en la cual tenga uso propio de la cocina a fin de llevar adelante un emprendimiento gastronómico, que el cuarto se compone de una cama de dos plazas, un ropero, una mesa de luz y una mesa con sillas, que se percibe humedad en las paredes y que no cuenta con heladera para conservar alimentos.

Finalmente, cabe señalar las conclusiones apuntadas en el apartado "Evaluación Profesional" de fs. 168/vta. Allí se dijo que *"(...) el Sr. V. J. se encuentra atravesando un contexto de vulnerabilidad social crítica, determinada principalmente por su situación de salud, laboral económica y habitacional. En primer lugar se determina que padece esquizofrenia y atravesó por varias internaciones. Realiza tratamiento psiquiátrico, medicamentoso y psicoterapéutico, y requiere acompañamiento terapéutico en domicilio. (...) es posible remarcar que su ciclo vital individual y familiar se caracteriza por la vivencia de crisis estructurales y hechos disruptivos (diagnóstico de salud, internación en varias oportunidades, fallecimiento de su madre, contextos de calle atravesados y hospedaje en dispositivos de alojamiento nocturno) que provocaron la vulneración de sus derechos y la reducción de oportunidades y medios para construir proyectos posibles en el entorno socioeconómico en el que se desarrollaba y se desarrolla su existencia. Carece de una red familiar y social de contención motivo por el cual no logra satisfacer sus*

necesidades sociales básicas (afecto, pertenencia, identidad, seguridad y aprobación). Asimismo, no cuenta con una red que cumpla un efecto protector y amortigüe el impacto de los factores estresantes. El entrevistado posee necesidades básicas insatisfechas y se encuentra excluido del mercado formal e informal de trabajo. Al presente sus únicos ingresos provienen de la titularidad de subsidios alimentario y habitacional y acude a organizaciones del tercer sector. Se concluye que con el fin de satisfacer sus necesidades básicas solicitó préstamos y tarjetas de crédito, motivo por el cual al presente se le debita la totalidad del monto correspondiente a la pensión no contributiva por discapacidad, lo que impacta negativamente en su realidad económica. Se infiere que producto de su condición socio-económica, de las características del mercado inmobiliario formal y de la carencia de recursos suficientes, no logra acceder a una vivienda adecuada por sus propios medios, dependiendo de esta manera de la ayuda estatal. (...) En este marco se considera necesaria la continuidad de la intervención estatal iniciada, hasta tanto no se modifique de manera estructural la situación socio - económica del Sr. V. J. .”

En síntesis, nos encontramos en presencia de un hombre solo discapacitado, con una delicada situación de salud que condiciona sus posibilidades de inserción laboral y profesional, carente de otra red de contención social que coadyuve para encontrar una solución a la problemática habitacional que atraviesa.

A similares conclusiones arribó la Sala III de la Cámara de Apelaciones del fuero a la hora de confirmar la medida cautelar decretada en esta instancia (fs. 96/99vta. del incidente de apelación), sin que se hayan acompañado elementos que permitan arribar a una solución diversa. Incluso, de la reseña que antecede, se aprecia que los nuevos elementos probatorios incorporados a la causa con posterioridad al dictado de la medida cautelar robustecen aún más la conclusión de que el actor se encuentra en situación de vulnerabilidad social, en los términos expuestos precedentemente.

De allí se deriva que, en primer lugar, se encuentre comprendido en las causales de vulnerabilidad (confr. Reglas de Brasilia Nº 3 y 7) y que en este marco se considere necesaria la continuidad de la intervención estatal, acorde a la necesidad del accionante, a fin de garantizar el derecho a una vivienda adecuada.

8º) En este estado de análisis, cobra sentido destacar que en casos como el de marras toma principal importancia el principio de no regresividad invocado a fs. 6vta./8vta. -ap IV- y concordantes del escrito inaugural. Ello ante la situación de vulnerabilidad actual que se desprende de la prueba detallada en el considerando que antecede.

Al respecto el Tribunal Superior de Justicia de la CABA ha sostenido como criterio que el Estado no puede adoptar por acción u omisión conductas regresivas en materia de derechos

humanos.

En esta inteligencia, el Máximo Tribunal local indicó que *“se debe justificar por qué sus recursos no le permiten seguir atendiendo las necesidades de quienes reclaman judicialmente por la afectación de un derecho constitucional básico, como es el de la vivienda digna”* (conf. voto de la Dra. Alicia Ruiz in re *“Cornelia, González c/ GCBA s/ Amparo s/ recurso de inconstitucionalidad concedido”*, Expte. Nº EXP 5032/07, del 5/03/2008 y, en el mismo sentido, CIDH in re *“Caso cinco pensionistas v. Perú”*, sentencia de 28 de febrero del 2003, Serie C, Nº 96, párr. 146).

Asimismo, en un caso análogo al presente, el TSJ señaló que no obstante la real situación de los actores que surgía del informe de la trabajadora social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires agregado a la causa, la Administración no había acreditado haber incorporado en forma definitiva a los amparistas al Programa para Familias en Situación de Calle. En consecuencia, al no haberles dado el ingreso formal al plan, consideró incumplida la obligación complementaria de orientación hacia la búsqueda de una solución habitacional definitiva (TSJ, *“GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: ‘B., M. y otros c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA)”* expte. nº 4757/06, sentencia del 25/04/07).

En tal línea de pensamiento se profundiza lo sostenido en *“Coria Verónica Beatriz S/ Amparo (Art.14 CCABA)”* y reiterado en autos *“GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en Panza Ángel c/ GCBA s/ Amparo”* (expte 4270/05 del 23/05/06, específicamente el voto del Dr. Lozano).

Allí se estableció la relación causal entre la posibilidad de imputar al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires la existencia de un deber incumplido y la constatación de la actividad desplegada por éste tendiente a asesorar respecto de la factibilidad de alternativas habitacionales y las ofertas de soluciones propuestas a los beneficiarios del subsidio y su resultado.

En este orden de ideas, el principio de no regresividad en materia de derechos sociales exige 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 tejido social, la tutela de su salud y la conservación del núcleo familiar (CCAyT, *“Ponce, Alberto Darío c. GCBA y otros s/procesos incidentales”*, sala II, 31/07/2012).

9º) En este marco, con las constancias acompañadas a la causa según el considerando 7.1º) debe tenerse por acreditada la situación de vulnerabilidad en que se encontraba el amparista al tiempo de ser incluido en el programa regulado por el Decreto Nº 690/06 y que se mantuvo al momento de la nueva solicitud en sede administrativa. Ello significa que fue considerado *“en inminente situación de calle”*, concepto definido por el decreto citado, situación a la cual ahora

nuevamente vuelve. Dicho encuadre debió ser efectuado por la autoridad de aplicación del decreto, para lo cual debía constatar: a) que se hallara en "situación de calle", esto es, transitoriamente sin vivienda o refugio (art. 4º del decreto); b) que fuera residente de la Ciudad de Buenos Aires, con una antigüedad mínima de un año; y c) que poseyera ingresos menores al monto correspondiente a la canasta básica alimentaria, elaborado por el INDEC mensualmente (art. 11º del decreto citado).

Cabe hacer hincapié en la persistencia de la situación de vulnerabilidad social y precariedad económica de la parte actora y sin red social de contención familiar adecuada al complejo estado de salud denunciado, no habiendo probado la demandada lo contrario.

Así las cosas, el amparista recibió las prestaciones previstas en el Decreto Nº 690/06 y sus modificatorios por el monto máximo previsto en el artículo 5º de dicho decreto, razón por la cual, con base en esa normativa, no tenía derecho a percibir beneficios adicionales. A lo cual cabe agregar que, una vez que se petitionó la actualización del monto exponiendo su situación (fs. 31/32) la demandada no respondió el requerimiento.

Empero, los ingresos actuales que percibe el accionante, son exiguos para satisfacer las necesidades básicas inmediatas. Tal situación comporta una verdadera amenaza a derechos constitucionales reconocidos, en tanto el cese del beneficio, lo obligaría a volver a la situación de vulnerabilidad en la que se encontraba sumergido antes del dictado de la medida cautelar de autos.

10º) Estimo de particular relevancia, también, para la solución de esta causa, ponderar la conducta del Gobierno frente a la intimación para que realice un informe socio ambiental actualizado y pormenorizado del amparista, lo cual, pese a haber tomado conocimiento de aquélla (mediante oficio que luce diligenciado a fs. 105), el mismo no fue cumplido en el *sub examine*. Al respecto, vale recordar que la conducta observada por las partes durante la sustanciación del proceso puede constituir un elemento de convicción corroborante de las pruebas, para

juzgar la procedencia de las respectivas pretensiones (conf. art. 145, anteúltimo párrafo del Código Contencioso Administrativo y Tributario). El fundamento del precepto debe encontrarse en la colaboración que han de prestar los justiciables al dictado de una sentencia justa. Es que, en el proceso no sólo tiene eficacia la manifestación de voluntad en forma positiva, sino también el silencio, ya sea que este consista en evasivas, admisiones de los hechos, falta de ofrecimiento de prueba o bien en actitudes omisivas, de conformidad con lo que se ha dado en llamar “principio de autorresponsabilidad” que se imputa a quienes actúan ante la jurisdicción (conf. Fenochietto, Carlos Eduardo, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, comentado, anotado y concordado, pág. 609, ed. Astrea, segunda edición actualizada y ampliada, año 2001).

Agréguese, de consuno con ello, que el GCBA se ha limitado a oponerse a la agregación de medios probatorios y que no ha logrado sustentar su postura con probanza alguna, incluso siendo declarada la negligencia en la producción de la prueba que ofreciera al contestar demanda (fs. 182/183).

11º) De acuerdo a las bases sentadas precedentemente, corresponde tener por cumplidos los recaudos formales exigidos (cf. arts. 1º y 7º de la ley N° 4036 y doctrina del TSJ CABA en los casos citados en este pronunciamiento). Ello es así por dos órdenes de razones. La primera, porque el Gobierno al conceder la prestación establecida en el decreto N° 690/06 y sus modificatorios, conduce a presumir que éste ha verificado el

cumplimiento de los requisitos necesarios a dicho efecto (la presunción de legitimidad del accionar estatal así lo impone). Y la segunda, de mayor trascendencia aún, es que en este proceso en modo alguno se controvertió sobre bases concretas el cumplimiento de las condiciones formales para acceder a la prestación requerida (sala II *in re* “Sosa, Dominga Griselda y otros c/ GCBA y otros s/ amparo”, expte. N°45677/0, del 9/5/14 y precedentes citados del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires).

Cabe añadir que, al conceder en un primer momento asistencia habitacional, la demandada reconoció, en este aspecto, la situación apremiante del amparista. Y si bien esa previa ponderación de la Administración, en punto a la situación de la parte actora no sellaría en sí la consolidación de una situación de hecho con vocación de perennidad, lo cierto es que, en esta materia, ese previo reconocimiento se exhibe como dirimente para la solución del entuerto, máxime ante el silencio en sede administrativa por parte del GCBA.

Precisamente, el GCBA no demostró que el amparista se encuentre fuera del grupo de personas que pueda ser considerado socialmente vulnerable.

En función de lo expuesto, cabe tener por acreditado en el caso -sobre la base de los elementos de juicio obrantes en la causa- el estado de vulnerabilidad social en el que se encuentra

la parte actora.

Así, a partir de lo hasta aquí esgrimido es dable concluir en que el amparista se encuentra en la condición prevista en el artículo 23 de la ley Nº 4.036, teniendo en cuenta el certificado obrante a fs. 177 -no desconocido por la demandada en los términos apuntados anteriormente-, destacando la delicada situación de salud por la que atraviesa el actor.

Y es esta subsunción en el artículo citado precedentemente, la razón por la cual corresponde hacer lugar al solicitado, en tanto la negativa del Gobierno en sede administrativa, ponderando la tutela jurídica reseñada respecto del derecho a la vivienda, conducen a considerar que dicha actitud importe una omisión arbitraria por parte del GCBA, conociendo la situación de vulnerabilidad social del amparista.

12º) Entonces, cabe concluir en base al análisis fáctico y las pruebas producidas en autos que la parte actora se encuentra en una situación de vulnerabilidad que requiere atención específica del Gobierno para superar esa condición (arts. 11, 17 y 31 de la CCABA; art. 1, 6 y 23 de la ley nro. 4036), ordenándose a la demandada que arbitre los medios necesarios para que el amparista pueda acceder a un alojamiento adecuado para su persona; sin relegar el acceso a otras necesidades básicas (alimentos, vestimenta, educación, salud, entre otros), de conformidad con lo dispuesto en el art. 25 -inciso 3º- de la ley Nº 4.036.

En este punto, cabe recordar, a más de las disposiciones legales antes señaladas, que debe procurarse que la solución a otorgar contemple las particulares circunstancias de la actora y se pondere su específica situación de vulnerabilidad, especialmente teniendo en cuenta lo tocante a su salud.

En un caso de similares características al *sub examine*, en tanto se dispuso idéntica solución a la que aquí se arriba, se consignó que “[e]sta decisión que debe adoptar la Administración en orden a satisfacer el derecho reclamado no puede soslayar las circunstancias que rodean la situación de quien reclama. En este aspecto, es preciso destacar que la obligación de asistencia del Gobierno de la Ciudad consiste en llevar adelante acciones que garanticen el desarrollo integral de la persona de que se trate. Es decir, el énfasis ha de ubicarse en la coordinación de medidas positivas mediante las cuales sean mejorados, o cuanto menos se intente mejorar, concretamente aquellos factores que acrecientan o determinan la situación de vulnerabilidad en el caso concreto.” (Sala I de la Cámara de Apelaciones del fuero, *in re*, “Mazzeo, Laura Beatriz c/ GCBA y otros s/ amparo”, expediente Nº A70703-2013/0, sentencia del 10/09/15).

Asimismo, la demandada podrá disponer de una razonable amplitud de medios para concretar esta prestación, correspondiendo a la misma establecer el medio a adoptar en el caso, en la medida en que resulte razonable y no sea contrario al principio de no regresividad. Ello sin

que se contemple *“la posibilidad de que [la actora] sea derivada a la red de hogares y paradores”*. Ello, conforme lo dispuesto por la Sala III de la Cámara de Apelaciones del fuero in re *“M.H.A. contra GCBA y otros sobre otros procesos incidentales”*, Expte N° 45163/1, sentencia del 27/12/2012. En caso de tratarse de un subsidio, el monto acordado deberá resultar suficiente a fin de satisfacer en forma íntegra el costo del alojamiento. A su vez, cabe recordar que la razonabilidad de los medios es plenamente revisable, en su caso, en oportunidad de la ejecución de lapresente sentencia.

Todo ello, en la medida en que subsistan las condiciones de vulnerabilidad social que dan lugar a la admisión de la demanda en el marco del presente pronunciamiento.

También corresponde señalar que la obligación estatal de prestar asistencia a las personas en situación de emergencia habitacional puede satisfacerse mediante diversos cauces, todos ellos de resorte de la autoridad administrativa.

No se advierte que la solución a la que aquí se arriba pueda significar una indebida intromisión en las facultades de la Administración, en tanto la manda impuesta contempla que la cobertura que se ordena dar al amparista sea brindada a través del medio que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires estime más conveniente.

13º) En relación al planteo de inconstitucionalidad introducido en autos por la parte actora, teniendo en cuenta que la condena se circunscribe a que el GCBA le presente al accionante una propuesta adecuada a su situación habitacional, deviene inoficioso expedirse sobre el punto (ver en este sentido el voto de la mayoría en autos *“Ferreira Silvia Liliana c/ GCBA S/ Amparo”*, Expte. Nro. 43137/11, del 26/11/15, Sala III del fuero y en la causa *“Burtin Johana Debora c/ GCBA s/ Amparo”*, Expte. A42103-2014/0, del 26/11/15, Sala I de este fuero).

Por las consideraciones expuestas y oído el Ministerio Público,

FALLO:

1º) Haciendo lugar a la acción de amparo promovida por el Sr. W. M. E. V. J. contra el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ordenando a la demandada que en el plazo de treinta (30) días le presente una propuesta para brindarle un alojamiento que reúna las condiciones adecuadas a su situación, con el alcance del presente pronunciamiento.

2º) Declarar inoficioso el tratamiento de los planteos de inconstitucionalidad formulados por la parte actora. 3º) Imponiendo las costas a la demandada, en atención al principio objetivo de la derrota (art. 62 del CCAyT). Los honorarios del Ministerio Público de la Defensa no se regulan en razón de haber actuado en cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales.

Regístrese y notifíquese por Secretaría a las partes y al Ministerio Público Fiscal mediante la remisión de las presentes a su público despacho y, oportunamente, archívense.