



Maestría en Derecho Administrativo

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA

**Cambio de paradigma - Análisis del fallo más
emblemático de la Corte Suprema de
Justicia de la Nación**

Maestrando: Hernán L. Torres

Directora de tesis: Dra. Graciela Ritto

Índice

Abreviaturas	5
Tribunales	6
Precedentes judiciales	6
CAPÍTULO I.....	7
Derecho a la vivienda digna	7
§ 1. El precedente bajo estudio	7
§ 2. Del derecho a la vivienda	8
a) Derecho humano de segunda generación.....	8
b) La vivienda digna.....	10
c) Derecho humano fundamental	12
d) Concepto del derecho internacional público.....	13
e) Protección especial.....	14
f) Garantía constitucional del derecho a la vivienda.....	15
§ 3. Los tratados internacionales de derechos humanos	16
§ 4. Receptividad a nivel local del derecho en debate	17
§ 5. Exigibilidad judicial del derecho a la vivienda	19
a) Marco histórico	19
b) Intervención judicial	20
c) Crisis habitacional en CABA: inicios de su judicialización	21
§ 6. Vía procesal idónea: el amparo	23
§ 7. El amparo habitacional.....	24

§ 8. Competencia del fuero contencioso administrativo local	25
§ 9. Medidas cautelares. Procedencia en las acciones de amparo.....	26
CAPÍTULO II	28
Precedente del TSJ “Alba Quintana”	28
§ 10. Visión restrictiva	28
CAPÍTULO III.....	30
Análisis del caso de la CSJN “Q.C.S.Y.”	30
§ 11. Análisis preliminar	30
§ 12. Resolución de primera instancia	31
§ 13. Decisión de la Alzada.....	32
§ 14. Decisión del Máximo Tribunal local.....	33
§ 15. Recurso extraordinario	34
§ 16. Decisión de la CSJN	35
a) Audiencia pública.....	35
b) Decisión de fondo	36
1) Crítica a las alternativas habitacionales vigentes.....	37
2) Reproche a la limitación presupuestaria y escasez de recursos	38
3) Parte resolutive	39
CAPÍTULO IV	40
Marco normativo.....	40
§ 17. Normativa constitucional y convencional.....	40
a) Constitución Nacional.....	40
b) Declaración Universal de los Derechos Humanos.....	41
c) PIDESC. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	41
d) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre	42

e) Convención de los Derechos del Niño	42
f) Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.....	43
g) Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad	43
§ 18. Normativa local.....	44
a) Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	44
b) Ley local n° 341/00 de acceso a vivienda para uso exclusivo y permanente de hogares de escasos recursos en situación crítica habitacional	45
c) Ley local n° 447/00 ley marco de políticas para la plena participación e integración de las personas con necesidades especiales	45
d) Ley local n° 1.251/03 de creación del IVC “Instituto de Vivienda de la Ciudad” .	45
e) Decreto n° 1.234/04 de creación del programa de apoyo habitacional.....	46
f) Decreto n° 690/06 de creación del programa “Atención para Familias en Situación de Calle”.....	47
g) Resolución n° 1.554/08 que reglamenta el Programa “Atención para Familias en Situación de Calle”.....	47
h) Ley local n° 3.706/10 de protección y garantía integral de los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo a la Situación de Calle.....	48
i) Ley local n° 4.036/11 de protección integral de derechos sociales a personas en condiciones de “vulnerabilidad social”	49
CAPÍTULO V.....	50
Vulnerabilidad social de la familia amparista	50
§ 19. Noción de vulnerabilidad social.....	50
§ 20. Acceso prioritario a las políticas sociales	51
§ 21. Situación particular del grupo familiar	52
CAPÍTULO VI	54
Conclusiones	54

§ 22. Relevancia de la intervención estatal	54
§ 23. Cambio de paradigma	55
§ 24. Progresividad y operatividad	57
§ 25. Visibilización de la problemática habitacional	58
a) Publicidad de los programas habitacionales vigentes	58
§ 26. Organismos y programas locales creados para paliar la crisis habitacional	59
§ 27. Análisis del nuevo régimen de Co-Vivienda.....	61
§ 28. Problemática y herramientas para mejorar el déficit habitacional	62
a) Subejecución presupuestaria	62
b) Modificación de las políticas públicas.....	64
§ 29. Reflexiones finales.....	65
Bibliografía	68
§ 30. Obras y publicaciones	68
§ 31. Informes y comunicados	72
§ 32. Precedentes judiciales	74
§ 33. Sitios web.....	75
a) Normativa	75
b) Organismos locales e internacionales	77
c) Programas estatales.....	77
d) Información judicial.....	77

Abreviaturas

ACIJ: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia
ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
BAP: Programa “Buenos Aires Presente”
CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CCABA: Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CCaYT: Código Contencioso Administrativo y Tributario
CC: Código Civil (derogado¹)
CCyCN: Código Civil y Comercial de la Nación
CESCR: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CELS: Centro de Estudios Legales y Sociales
CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIJUR: Centro de Información Jurídica del Min. Púb. de la provincia de Buenos Aires
CIS: Centros de Inclusión Social
CMCABA: Consejo de la Magistratura de la CABA
CMV: Comisión Municipal de la Vivienda
CN: Constitución Nacional
DOH: Dirección de Orientación al Habitante
GCBA: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
InfoLEG: Información legislativa y documental del Min. de Justicia y DDHH
IVC: Instituto de Vivienda de la Ciudad
MPD: Ministerio Público de la Defensa
MPT: Ministerio Público Tutelar
OD: Observatorio de Discapacidad
OEA: Organización de los Estados Americanos
OG: Observatorio de Género en la Justicia
OHCHR: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los DDHH
ONU: Organización de las Naciones Unidas
PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

¹ Conf. ley 340. El mismo ha sido **derogado** tras la aprobación del **CCyCN** mediante la ley n° 26.994.

REDESCA: Relatoría Especial sobre DESC y Ambientales

RB: Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia

SAIJ: Sistema Argentino de Información Jurídica

UGIS: Unidad de Gestión de Intervención Social

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Tribunales

Corte IDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos

CSJN: Corte Suprema de Justicia de la Nación

CAYT Fuero Contencioso Administrativo y Tributario (actual CATyRC²)

TSJ: Tribunal Superior de Justicia de la CABA

CACAYT: Cámara de Apelaciones instancia del fuero

Juzgado CAYT: Juzgado de 1º instancia del fuero

Precedentes judiciales

“Alba Quintana”: Autos *“Alba Quintana, Pablo c/ GCBA y otros s/ amparo (art. 14 CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido”*, expediente n° 6.754/2009.

Precedente del TSJ

“Q.C.S.Y.”: Autos *“Q.C.S.Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo”*, fallos 335:452. Precedente de la CSJN

² Actual fuero **CATyRC** (Contencioso, Administrativo, Tributario y de Relaciones de Consumo), conf. ley n° 7 orgánica del Poder Judicial de la CABA.

CAPÍTULO I

Derecho a la vivienda digna

§ 1. El precedente bajo estudio

El objeto del presente trabajo de tesis consiste en analizar el cambio jurisprudencial dispuesto a raíz del precedente de la Corte Suprema “*Q.C.S.Y.*”, donde dicho tribunal, al examinar el derecho a la vivienda en el caso concreto, pone en eje la operatividad de los derechos sociales, el rol del Estado local, sus obligaciones y el grado y efectividad en el cumplimiento de tales derechos. En efecto, se ha constituido en un *leading case* en materia de derecho a la vivienda.

Dicho precedente resulta emblemático, además, ya que el Máximo Tribunal Federal, tras realizar un profundo análisis e interpretación, decide revocar la sentencia del Tribunal Superior de Justicia local, el cual había fundado su decisión en el precedente “*Alba Quintana*”, donde toma una visión restrictiva del derecho a la vivienda.

En efecto la CSJN, con gran énfasis a los principios de operatividad y progresividad, decide resolver la cuestión en debate considerando no sólo las normas constitucionales, sino también los tratados internacionales reconocidos por nuestro país, los cuales tienen jerarquía constitucional conforme ha sido receptado en el artículo 75, inciso 22 de la CN.

Además, efectúa una interpretación amplia de la división de poderes, diferenciándose así del precedente del Tribunal Superior local.

Así, destaca que si bien es obligación de los poderes legislativo y ejecutivo dictar las leyes y promover su ejecución en base a los recursos asignados y disponibles de acuerdo a la diagramación presupuestaria, es función del Poder Judicial realizar el control de razonabilidad de dichas decisiones políticas discrecionales.

Por otra parte, pone de manifiesto la importancia que reviste el derecho a la vivienda, intrínsecamente relacionado con otros derechos sociales tales como la salud, el trabajo, la familia y la educación; situación que se agrava en contextos de pobreza crítica y vulnerabilidad social, y más aún en hogares donde residen personas con afecciones de salud o discapacidad, como en el supuesto bajo análisis.

Por último, se destaca el análisis que efectúa la Corte Suprema sobre la

efectividad de las políticas públicas y los sectores sociales más afectados por tales decisiones. Así, considera que el programa habitacional creado por el GCBA vigente en ese momento, “Atención para Familias en Situación de Calle”³, consistía en un simple paliativo temporal y no una solución definitiva a la problemática habitacional.

Así las cosas, de manera preliminar a comenzar con el análisis del precedente judicial objeto del presente trabajo, resulta imperioso realizar un examen de la temática en cuestión, del marco normativo y constitucional donde se inserta, los motivos y consecuencias de su judicialización, la acción idónea para encauzar el reclamo y la competencia del fuero contencioso administrativo local.

§ 2. Del derecho a la vivienda

a) Derecho humano de segunda generación

Para comenzar con su análisis, es preciso destacar que la **teoría de las generaciones** ha sido formulada con miras a presentar la evolución de los Derechos Humanos a lo largo de la historia.

La misma ha sido representada con **finés didácticos**, y no responde a un orden de prelación de derechos humanos. No obstante, parte de la doctrina ha objetado tal clasificación por considerar que no se desprende con claridad su marco temporal, o que ha sido utilizada como fundamento para jerarquizar derechos.

Ahora bien, resulta imperioso recordar que todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí⁴.

En sumas de ello, se destaca que conforme fuera expuesto en la **resolución n° 32/130** de la Asamblea General de la ONU, “todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes” y “debe darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales”⁵.

Así las cosas, en lo que aquí interesa, los derechos humanos de **segunda generación**, íntimamente relacionados con la **dignidad** humana, son aquellos derechos

³ Su denominación actual es “Apoyo para Personas en Situación de Vulnerabilidad Habitacional” (conf. decreto 155/23).

⁴ Conf. Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993. Disponible en el sitio web de la Oficina de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: <https://www.ohchr.org/>

⁵ Dictada el 16/12/1977. Disponible en el sitio web de la ONU <https://www.un.org/>

con **contenido económico, social y cultural**, entre los cuales se destaca el **derecho a la vivienda**.

Los mismos “se centran en las ideas de igualdad y la garantía de acceso a los bienes sociales y económicos, a los servicios y a las oportunidades”, y han tenido mayor **reconocimiento internacional** a raíz de la **industrialización**, lo cual ha dado “lugar a la aparición de nuevas demandas e ideas acerca del significado de la vida y la dignidad humana”⁶.

En tal sentido, se destaca que tales derechos “tienen como objetivo fundamental garantizar el bienestar económico, el acceso al trabajo, la educación y a la cultura, de tal forma que asegure el desarrollo de los seres humanos y de los pueblos”⁷.

Se destaca para su completa satisfacción, revisten importancia las medidas de acción positiva tomadas por el Estado, en pos de conectar la igualdad jurídica con la igualdad real de determinadas personas y grupos sociales, y así procurar equilibrar la desigualdad de hecho.

En efecto, lo que se pretende es a que “se trate del mismo modo a quienes se encuentran en igual situación; ya que la regla de la igualdad no es absoluta, ni obliga a legisladores o jueces a cerrar los ojos ante la diversidad de circunstancias, condiciones o diferencias que puedan presentarse a su consideración”⁸.

Respecto al momento histórico de los derechos de segunda generación, se infiere que su reconocimiento fue “posterior a la de los derechos civiles y políticos, de allí que también sean denominados derechos de la segunda generación”⁹.

Es así que los derechos enunciados han tomado jerarquía en los albores de la Primera Guerra mundial, e incluidos posteriormente de manera explícita en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el PIDESC, entre otras.

Su reconocimiento constitucional se produjo por primera vez en la Constitución mexicana –de 1917– y en la alemana de Weimar –de 1919–.

Por su parte, en nuestro país ha sido receptado en un primer momento a nivel

⁶ Nota del Consejo de Europa (Council of Europe), *La evolución de los derechos humanos* <https://www.coe.int/es/web/compass/the-evolution-of-human-rights>.

⁷ Conf. tesoro brindado por la Corte IDH. Disponible en el sitio web de la Corte IDH: <https://www.corteidh.or.cr/sitios/tesauro/tr430.htm>.

⁸ PALACIOS, Agustina, *Derecho a la igualdad y medidas de acción positiva*. Disponible en el sitio web de SAIJ: <http://www.saij.gob.ar/>.

⁹ Ver nota al pie n° 7 (*op cit*).

provincial. Es así que “la constitución provincial pionera en la materia fue la de la provincia de **San Juan** del año **1927** que tiene el mérito de haber sido la primera constitución de nuestro país que **incorpora instituciones propias del Estado benefactor**”.

A su vez, en lo que respecta a la recepción del derecho a una vivienda digna a nivel federal, “hace su incursión en el plano nacional en el texto constitucional que rigió en nuestro país entre los años **1949** y **1957**, aunque en aquella ocasión **se protegía el derecho a la vivienda** limitado al específico supuesto ‘el derecho de los trabajadores al bienestar’”.

b) La vivienda digna

Desde sus orígenes la **vivienda** ha tenido gran relevancia en el desarrollo de toda persona, principalmente por su estrecha vinculación con la **dignidad humana**. Así, tener una vivienda se erige en una necesidad vital para todo ser humano, ya que condiciona el acceso y satisfacción de otros derechos humanos fundamentales.

La noción de **vivienda** “incorpora un concepto cultural, cuyo núcleo se define funcionalmente por estar destinada al uso **residencial habitual**”. Así, “la **dignidad** y **adecuación** de la vivienda requieren incorporar una concepción dinámica del contenido del derecho a la vivienda”¹⁰.

En efecto, tener una vivienda “es una condición **indispensable para sobrevivir y desarrollarse como ser humano** en términos de seguridad, autonomía e independencia”¹¹, en tanto “remite a una necesidad elemental y fundante de la especie humana: definir su lugar en la tierra”¹².

¹⁰ CHINCHILLA PEINADO, Juan Antonio, *La dimensión subjetiva del derecho a la vivienda de las personas con dificultades de acceso en el mercado libre y su concreción a través de un parque público de vivienda*, WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR), Madrid, España, 2020.

¹¹ ARAUJO LARA, Angélica del Rosario, *Casa Para Todos: Derecho Humano y Constitucional*. Ponencia de la Sen. Araujo Lara publicada en el sitio web del Senado de la República, México: https://www.senado.gob.mx/comisiones/vivienda/foros/ponencia_senadora_araujo.pdf

¹² BURBANO, Andrea y FIGUEROA CASTELÁN, Mariana (Ed. Acad.), *Habitar y habitabilidad en contextos metropolitanos*, (ISBN: 978-607-8706-89-1), Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Ediciones del Lirio, SA de CV, México, 2020.

A ello se suma la estrecha conexión de la vivienda con “la **salud**, la **educación**, la **intimidad** o la **no discriminación**”¹³.

De lo descripto precedentemente se deriva el siguiente interrogante: ¿de qué sirve garantizar, por ejemplo, el derecho al desarrollo de la personalidad si su titular ni siquiera tiene un hábitat digno para llevar adelante su existencia?¹⁴

La jurisprudencia del fuero local, por su parte, ha interpretado que la vivienda es una parte **sustancial** de la **vida humana digna** con independencia de su condición o calidad. Así, señala que “pobre o suntuaria, la vivienda es esencial al hombre.”¹⁵.

En la misma línea, la doctrina ha acogido el concepto de “**vivienda digna**” o “**adecuada**” en su concepción amplia. Así, la ha interpretado como “el espacio construido donde un **grupo familiar** puede **concretar la vida** de interrelación entre sus miembros, así como el desarrollo de las actividades personales de cada uno de ellos sin conflictos respecto a las pautas de comportamiento propias de su cultura”¹⁶.

También la ha interpretado desde un **orden jurídico** como “el espacio que garantiza la efectividad de los derechos de la personalidad”, y desde el **plano moral**, como “el centro de la esfera de su intimidad”. Por ello, se destaca que “para el desarrollo de todo plan de vida existencial es necesario, indudablemente, contar con un **espacio digno y seguro**”¹⁷.

La Corte Suprema, en similares términos, ha entendido que “un individuo que no tiene un lugar donde instalarse para pasar sus días y sus noches y debe deambular por las calles no sólo carece de una vivienda, sino que también ve afectadas su **dignidad**, su

¹³ JARABO TORRIJOS, Andrea (Coordinación), PROVIVIENDA, *La casa a cuestas: el problema de la vivienda asequible en España*, Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, Gobierno de España, Madrid, 2022.

¹⁴ HERRERA, Marisa, *Uniones convivenciales en el Código Civil y Comercial: más contexto que texto*, Revista de Derecho Privado y Comunitario, Ed. Rubinzal Culzoni, Santa Fe, Argentina, 2014.

¹⁵ Juzgado CAyT n° 2, Secretaría n° 3, *in re “Astro Aranda, Flor Cecilia y otros c/ GCBA s/ amparo – habitacionales”*, expediente n° 120.068/2022-0, sentencia del 03/05/2023.

¹⁶ DE LOS RÍOS, Silvia, *El Derecho a la Vivienda y las Declaraciones Constitucionales. The Right to Housing and the Constitutional Declarations*, Revista Invi n° 62, Volumen 23, Universidad de Chile, 2016.

¹⁷ HERRERA, Marisa y PELLEGRINI, María Victoria, *La protección a la vivienda familiar en el nuevo Código Civil y Comercial*. Publicación disponible en el sitio web del Colectivo Federal Derecho de Familia: <http://www.colectivoderechofamilia.com/>.

integridad y su **salud**, a punto tal que no está en condiciones de crear y desarrollar un proyecto de vida”¹⁸.

Por tales motivos, se concluye que la vivienda ocupa una posición básica en la vida humana y “lo convierte en **objeto indiscutible de derecho humano fundamental**”¹⁹; concepto que será desarrollado con mayor énfasis en el punto siguiente.

c) **Derecho humano fundamental**

Tal como fuera adelantado, el derecho a tener una vivienda “se constituye como una **necesidad primordial**, a la par de comer, contar con el derecho a la salud o el de acceder a una educación básica”²⁰.

En efecto, este derecho lleva implícito otros derechos como “la **dignidad** humana, el derecho a la **vida**, a la **salud**, a la **integridad** personal, a la **igualdad**, al mínimo existencial, que requiere un ser humano para desarrollar su proyecto de vida”²¹.

En tal sentido, vulnerar el derecho a la vivienda significa transgredir un **derecho compuesto**. Ello, en tanto “afecta a otros derechos fundamentales como son: el derecho al **trabajo**, el derecho a la integridad **física y mental**, el derecho a la **educación**, a la **salud** y al libre desarrollo de la **personalidad** y, por último, menoscabar el derecho a elegir la **residencia**, a la **privacidad** y a la **vida familiar**, llegando incluso a condicionar los derechos de participación **política**”²².

Sumado a ello, la doctrina ha entendido que es “el **derecho** de todo hombre, mujer, joven y niño a **acceder y mantener un hogar** y una comunidad en que puedan **vivir en paz y dignidad**”²³.

¹⁸ Fallos: 329:1638; 329:4918 y 331:453, entre otros (cita en “Q.C.S.Y.”).

¹⁹ ESPERANZA, Ferrando Nicolau, *El derecho a la vivienda digna y adecuada*, Anuario de Filosofía del Derecho IX, Valencia, España, 1992.

²⁰ HERNÁNDEZ, Gustavo y VELÁSQUEZ, Sergio, *Vivienda y calidad de vida. Medición del hábitat social en el México occidental*, Revista Bitácora Urbano Territorial, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia, 2014.

²¹ SANTANA LONDOÑO, María Victoria, *Avance jurisprudencial del derecho a la vivienda digna en Colombia*, Revista Ratio Juris, Unaula, Colombia, 2012.

²² RODRÍGUEZ, Darío, *El derecho a la vivienda en Colombia, una mirada político-constitucional y jurisprudencial*, Criterio Jurídico Garantista (ISSN: 2145-3381), Fundación Universidad Autónoma de Colombia, Bogotá, Colombia, 2023.

²³ ANTOS, Valeria, *Protección de la vivienda de adultos mayores: acciones positivas*. Artículo publicado en revista jurídica La Ley 2019-D-2458.

En esta línea de pensamiento, se puede advertir que el derecho a la vivienda tiene **jerarquía de derecho humano fundamental**. Así, su principal **protección** “no apunta a **tutelar la vivienda** de los que ya tienen vivienda, bajo la lógica de los derechos de propiedad, sino **de quienes no cuentan con acceso digno a ella**”²⁴.

d) Concepto del derecho internacional público

Hábitat I²⁵: La Conferencia sobre Asentamientos Humanos de la ONU (Vancouver, Canadá, **1976**) comprende que “la **vivienda** y los servicios adecuados son un **derecho humano básico** que impone a los gobiernos la obligación de garantizar su cumplimiento por parte de todas las personas, comenzando por la asistencia directa a los menos favorecidos mediante programas guiados de autoayuda y acción comunitaria”.

Hábitat II²⁶: Luego, la Conferencia sobre Asentamientos Humanos (Estambul, Turquía, **1996**) concluye que una **vivienda adecuada** significa “disponer de un lugar privado, espacio suficiente, accesibilidad física, seguridad adecuada, seguridad de tenencia, estabilidad y durabilidad estructurales, iluminación, calefacción y ventilación suficientes, una infraestructura básica adecuada que incluya servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y eliminación de desechos, factores apropiados de calidad del medio ambiente y relacionados con la salud, y un emplazamiento adecuado y con acceso al trabajo y a los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”.

Por su parte, la **OHCHR**²⁷ interpreta que la **vivienda es un derecho**, no una mercancía. Así enfatiza que la **vivienda** “constituye la base de la estabilidad y la seguridad de los individuos y las familias. Es el centro de nuestra vida social, emocional

²⁴ BLANCK, Ernesto y ANZORENA, María Laura (Coordinación General), Asesoría General Tutelar, *El derecho a la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires. Reflexiones sobre el rol del Poder Judicial y las Políticas Públicas*, 1ª ed., Eudeba, Buenos Aires, 2010.

²⁵ Dicho instrumento se encuentra disponible en formato PDF en <https://www.un.org/es/conferences/habitat/vancouver1976>.

²⁶ Dicho instrumento se encuentra disponible en formato PDF en <https://www.un.org/es/conferences/habitat/istanbul1996>.

²⁷ La **OHCHR** es la principal entidad de las Naciones Unidas en derechos humanos. Representa el compromiso del mundo para la promoción y protección del conjunto total de derechos humanos y libertades establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos (ver <https://www.ohchr.org/es/about-us>).

y a veces económica y debería ser un santuario donde **vivir en paz, con seguridad y dignidad**”²⁸.

En similares términos, el **CESCR**²⁹ ha entendido que el derecho a la vivienda consiste en “el derecho a vivir en **seguridad, paz y dignidad** en alguna parte”³⁰.

Finalmente, la **CIDH**³¹ y la **REDESCA**³² destacan los grupos sociales que merecen mayor protección. Así, observan que “las personas en **situación de calle**, entendidas como aquellas que carecen de una vivienda estable, segura y adecuada – aunada a la privación generalizada de otros derechos–, hacen parte de un grupo en **condición de vulnerabilidad** que requiere **especial atención**”³³.

e) Protección especial

Tal es la relevancia del tema que nos ocupa, y su estrecha vinculación con la dignidad humana, que ha merecido principal protección en el ordenamiento jurídico.

Así, se le ha brindado **principal protección** a la **vivienda** a nivel federal, lo cual ha sido plasmado los códigos de fondo, tanto en el otrora Código Civil, como en el actual Código Civil y Comercial de la Nación.

Las numerosas reformas legislativas incluyen “la **protección de la vivienda familiar**, en sus diversas manifestaciones o modalidades”³⁴. Es decir, “la vivienda como

²⁸ Ver sitio web: <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-housing/human-right-adequate-housing#:~:text=La%20vivienda%20es%20un%20derecho,del%20hogar%20o%20la%20tierra.>

²⁹ **The Committee on Economic, Social and Cultural Rights**, conforme siglas en inglés: Es un órgano compuesto de 18 expertos independientes que supervisa la aplicación del PIDESC por sus Estados Partes. Disponible en el sitio web: <https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/cescr>.

³⁰ Informe de la ONU - Habitat, *El derecho a una vivienda adecuada*, Folleto informativo No 21/Rev.1 publicado por la OHCHR (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los DDHH).

³¹ La **CIDH** es un órgano principal y autónomo de la Organización de los Estados Americanos (OEA) encargado de la promoción y protección de los derechos humanos en el continente americano. Está integrada por siete miembros independientes que se desempeñan en forma personal y tiene su sede en Washington, D.C. Disponible en el sitio web de la OEA: <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/mandato/que.asp>.

³² La **REDESCA** es la responsable de apoyar a la CIDH en el cumplimiento de su mandato de promoción y protección de los derechos económicos, sociales y culturales en las Américas. Disponible en el sitio web de la OEA: <https://www.oas.org/es/cidh/desca/mandato/mandato.asp>.

³³ Ver comunicado de prensa de la OEA del 11/05/2023, *CIDH Y REDESCA urgen a los Estados a adoptar medidas integrales para la protección efectiva de las personas en situación de calle en las Américas*. Disponible en el sitio web de la OEA: <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2023/085.asp>.

³⁴ SOLARI, Néstor E, *La vivienda familiar*. Artículo publicado en revista jurídica La Ley 2019-D-2436.

tal ha ganado un **status** y una **relevancia** significativa **en el nuevo panorama jurídico**”³⁵.

En efecto, el nuevo CCyCN constituye “un avance significativo en lo concerniente a la protección de la vivienda; un nuevo **paradigma** que se presenta como **novedoso** y **necesario**”. No obstante, en cada caso específico se deberá realizar una “interpretación armónica de la finalidad tuitiva de este instituto junto con las previsiones constitucionales”³⁶.

En definitiva, dicho cuerpo normativo se constituye en un verdadero sistema tuitivo de la vivienda, “que se edifica sobre la base de un fuerte **enfoque de derechos humanos** al que se ha comprometido nuestro Estado”³⁷.

Es así que para garantizar tal derecho de manera apropiada, existen **elementos** relevantes para considerar que una **vivienda** es **adecuada**. Ellos son: “seguridad jurídica en la tenencia, disponibilidad de servicios materiales, facilidades e infraestructura, gastos soportables, habitabilidad, asequibilidad, lugar y adecuación cultural”³⁸.

Tales precisiones permitirán determinar “cuándo una **acción estatal** es o no **suficiente** para satisfacer las obligaciones estatales que surgen del derecho a la vivienda adecuada”. En efecto, “**si no se garantiza** el acceso a una vivienda adecuada, es altamente probable que esa **inacción o acción estatal insuficiente implique la violación** a un derecho conexo”³⁹.

f) Garantía constitucional del derecho a la vivienda

El **derecho a la vivienda** encuentra reconocimiento y protección en la Constitución Nacional.

³⁵ MAZZINGHI, Jorge A. M., *El nuevo status de la vivienda*. Artículo publicado en revista jurídica La Ley 2016-D-481.

³⁶ MESQUIDA, Silvina M. y KOON, María Lucila, *La protección de la vivienda en el Código Civil y Comercial de la Nación*. Publicado en Revista jurídica DFyP, 2014 (AR/DOC/3856/2014).

³⁷ SALITURI AMEZCUA, Martina, *Protección del derecho a la vivienda, vulnerabilidades y diversidad familiar: Nuevo Código, nuevas oportunidades*, Diario DPI Suplemento Derecho Civil, Bioética y Derechos Humanos, 2016.

³⁸ GONZÁLEZ, Natalia Palomar (Coordinadora), PROVIVIENDA, *Derechos humanos, infancia y vivienda: una aproximación jurídica*, Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, Gobierno de España, Madrid, 2022.

³⁹ CORTI, Horacio y FOULQUIER, Norbert (Directores), *Derecho a la vivienda en Argentina y Francia*, Revista Institucional de la Defensa Pública, Buenos Aires, 2018.

Así, el **artículo 14 bis** de la Carta Magna dispone la obligación del Estado de establecer la ley pertinente de **acceso a una vivienda digna**.

En el mismo orden, el **inciso 19 del artículo 75** pone en cabeza del Estado el diseño de políticas públicas para facilitar dicho acceso.

Asimismo, los artículos 16 y 75, inciso 23, protegen la igualdad real de oportunidades y de trato de las personas más desventajosas de la sociedad.

§ 3. Los tratados internacionales de derechos humanos

El tema en debate exige, para su completa comprensión, un breve análisis tanto desde la perspectiva histórica, constitucional, normativa, jurisprudencial y principalmente desde su estrecha relación con el derecho internacional público, más aún luego de la incorporación de los tratados internacionales dentro de nuestro ordenamiento jurídico.

Tal es así 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 artículos algunos de la primera parte de la CN y que deben entenderse como complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos (conf. **art. 75, inc. 22**).

En efecto, la Constitución Nacional “**sigue siendo suprema** en cuanto siempre es fuente primaria y fundante del orden jurídico estatal y decide su prelación, **aunque** ella misma –al establecer la gradación jerárquica de ese orden– **ceda acaso el primer nivel al derecho internacional** o al derecho de la integración”⁴⁰.

En definitiva, tales tratados de derechos humanos son **complementarios** de la Carta Magna. Como sostiene la doctrina, en nuestro sistema constitucional “el **orden público** supremo es la **Constitución Nacional** que ocupa el punto más alto de la pirámide jurídica. Los **tratados de derechos humanos** tienen jerarquía constitucional y son **complementarios**”⁴¹.

La Corte Suprema, en el mismo sentido, ha interpretado que la **pirámide**

⁴⁰ BIDART CAMPOS, Germán J., *Artículo 75, Inciso 22, de la Constitución y los Derechos Humanos*. Disponible en el sitio web de Legislación Periodística y Derecho a la Información: <http://legislacionperiodistica.blogspot.com/2014/04/german-j-bidart-campos-articulo-75.html>.

⁴¹ DALLA VIA, Alberto R., *Los Derechos Humanos y el régimen constitucional de los tratados*. Artículo publicado en revista jurídica La Ley 2019-D-4007.

jurídica se encuentra “encabezada por la **Constitución Nacional** y los **Tratados y Convenciones** de Derechos Humanos con **jerarquía constitucional**”⁴².

Por otra parte, como ya fuera reseñado, el **inc. 23** del artículo 75 de la CN “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 por la CN y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los **niños**, las **mujeres**, los ancianos y las personas con **discapacidad**”⁴³.

En resumidas cuentas, con la reforma constitucional de 1994 se ha introducido el concepto de **tratados con jerarquía constitucional**, donde se encuentran, por un lado, los tratados con rango constitucional y, por el otro, los tratados con jerarquía inferior a la CN, pero por encima de la ley.

Así las cosas, en lo que al tema de estudio interesa, revisten principal relevancia aquellos tratados con jerarquía constitucional, ya que cuando el Estado se sujeta a este tipo de convenios, “debe tener en consideración que alguna manera ‘**limita**’ su **propia soberanía**”⁴⁴.

§ 4. Receptividad a nivel local del derecho en debate

La **Constitución local** –CCABA– se presenta como un cuerpo normativo moderno y novedoso, donde se hace principal hincapié en los derechos fundamentales y garantías de los ciudadanos.

Así, en el preámbulo se afirma que su objetivo principal consiste en la promoción del desarrollo humano en una democracia basada en la **solidaridad**, la **justicia** y los **derechos humanos**; y como propósito garantiza la **dignidad** de la **persona humana**.

Por su parte, su **artículo 10°** reafirma la **vigencia** de todos los derechos,

⁴² LONIGRO, Félix V., *La supremacía constitucional y la situación de los tratados internacionales*. Artículo publicado en revista jurídica La Ley 2023-D-833.

⁴³ Sala I, CAyT *in re* “*M. L. B. c/ GCBA y otros s/ amparo*”, sentencia del 10/09/2015.

⁴⁴ HITTERS, Juan Carlos, *Control de convencionalidad, ¿Puede la Corte Interamericana de Derechos Humanos dejar sin efecto fallos de los Tribunales Superiores?* Artículo publicado en revista jurídica La Ley 2017-D-2033.

declaraciones y garantías de la CN, las leyes de la Nación y los tratados internacionales ratificados y que se ratifiquen. Del mismo modo, establece que aun cuando los derechos y garantías **no se encuentren reglamentados, no pueden ser negados ni limitados**.

A su vez, el **artículo 17** prescribe que la **CABA** tiene a su cargo el **desarrollo de políticas sociales** coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos; la **asistencia a personas con necesidades básicas insatisfechas**; y la promoción del acceso a los servicios públicos para las que tienen menores posibilidades.

En lo específico, el **artículo 31** reconoce el **derecho a una vivienda digna** y a un **hábitat adecuado**.

Para ello, entre otras, establece 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; **2)** auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva; y **3)** regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones.

De ello se advierte que el **derecho a la vivienda** y al hábitat adecuado, receptado en el artículo 31 de la Constitución local “no se encuentra aislado, hace parte de un entendimiento de las **prioridades privilegiadas**, las obligaciones de las autoridades y los estándares de derechos que los habitantes deben tener garantizados”⁴⁵.

Además, el **artículo 20** vincula el derecho al acceso a la vivienda con el derecho a la **salud integral**.

De manera complementaria, y en lo que importa al caso bajo estudio, el **artículo 21** de la constitución local garantiza la prevención de la **discapacidad** y la atención integral de personas con **necesidades especiales**.

Finalmente, los **artículos 38 y 39**, respectivamente, incorporan la **perspectiva de género** en el diseño y ejecución de sus políticas públicas, y reconocen a los **niños, niñas y adolescentes** como sujetos activos de sus derechos, y les garantizan su

⁴⁵ BLANCK, Ernesto y ANZORENA, María Laura, *op cit.*

protección integral.

§ 5. Exigibilidad judicial del derecho a la vivienda

a) Marco histórico

Para comenzar con el análisis de la exigibilidad judicial del derecho a la vivienda, es preciso remontarse al año 1922 donde la CSJN, en el precedente “*Ercolano*”⁴⁶, sentó los lineamientos principales sobre a la necesidad de que el **Estado**, mediante su función de poder de policía, **intervenga** en aquellos supuestos donde los intereses vitales de la comunidad en **materia habitacional** se hallaran en peligro.

Así, “el **reconocimiento del derecho a la vivienda** y consigo, de la desigualdad estructural en la que se encuentran ciertos grupos de la sociedad para acceder a una vivienda cualesquiera sean las condiciones del mercado, serán **postulados propios del Estado Social de Derecho** de mediados del **siglo XX**”⁴⁷.

En efecto, en el precedente referido el Máximo Tribunal expuso que “no hay posibilidad de habitar parcialmente. Se tiene o no se tiene habitación. Exigencias materiales y consideraciones de decoro y moral, todo contribuye a hacer de la **habitación** la **necesidad más premiosa** y a convertirla, por tanto, en el instrumento más formidable para la opresión”.

Para un mejor entendimiento, se recuerda que en dicho caso se cuestionaba la validez constitucional de la ley de congelamiento de los alquileres –**ley n° 11.157**– en tanto **limitaba la libertad contractual** de los particulares en pos de beneficiar a los sectores más necesitados de la sociedad. Así, la CSJN veló por la constitucionalidad de dicha ley con miras a **mejorar**, con su decisión, la **calidad de vida** de quienes tenían una **necesidad habitacional**.

En lo que aquí interesa, entendió que existía un **interés superior** de las/los inquilinas/os –**personas vulnerables**– quienes se hallaban **desprotegidas/os** frente a los **excesivos valores de los alquileres** impuestos por los locadores. Dicha situación era

⁴⁶ CSJN, Fallos: 136:170, “*Ercolano, Agustín c/ Lanteri de Renshaw, Julieta s/ consignación*”.

⁴⁷ ARENAZA, Soledad, *Módulo El Derecho a la Ciudad y a la Vivienda*, Centro de Justicia Y Derechos Humanos “Luis Eduardo Duhalde, Universidad de Lanús, provincia de Buenos Aires, 2016.

aún más delicada por el contexto histórico, tras la crisis internacional generada por la Primera Guerra Mundial (la cual había finalizado en **1918**) y su consecuente oleada inmigratoria a nuestro país.

Así las cosas, se destaca que en la **actualidad** aún no se ha podido cumplir con tales premisas, dado que un porcentaje de la población no ha logrado acceder a una vivienda en condiciones dignas.

b) Intervención judicial

Del precedente antes referido se puede advertir que la judicatura ha velado desde sus orígenes por el **derecho al acceso a la vivienda**, sin distinción de clase o estrato social, con la premisa de que todos los sectores sociales vean satisfechos tal derecho humano fundamental.

Así, resulta esencial que “los ciudadanos de **todos los perfiles económicos y socioculturales** tengan la **posibilidad de acceder a una vivienda de calidad**, bien ubicada, con servicios básicos, con seguridad en su tenencia y que como asentamiento, atienda estándares éticos de calidad”⁴⁸.

Para ello se torna imperiosa la utilización de las diversas herramientas constitucionales previstas para consagrar la satisfacción de las necesidades habitacionales, siendo una ellas la **judicialización**, tema principal del presente trabajo.

En la misma línea, el Dr. Barraza sostiene que “los jueces no pueden permanecer ajenos a las circunstancias que rodean un caso, no pueden de ninguna manera desconocer la situación de los distintos grupos que componen la sociedad”⁴⁹.

Las “**Reglas de Brasilia**”⁵⁰, por su parte, tienen como objetivo garantizar las condiciones de **acceso efectivo a la justicia** de las personas en condición de vulnerabilidad, sin discriminación alguna, englobando el conjunto de políticas, medidas, facilidades y apoyos que permitan a dichas personas el pleno goce de los servicios del sistema judicial.

⁴⁸ CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social), *Principales retos en el ejercicio del derecho a la vivienda digna y decorosa*. Ciudad de México, 2019.

⁴⁹ BARRAZA Javier I., *Actualidad en la jurisprudencia sobre el poder de policía en la Constitución Nacional*, Publicado en la revista jurídica LA LEY, 1998-F-1051.

⁵⁰ Disponible en el sitio web de ACNUR: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7037.pdf>.

Así se considera necesaria su difusión “como elementos de reflexión sobre los problemas de acceso a la Justicia de los sectores más desfavorecidos de la población”⁵¹.

Más aún para satisfacer el derecho a la vivienda que, como ya fuera expuesto, tiene reconocimiento **constitucional y convencional**.

Así, resulta relevante destacar que la prestación del **servicio de justicia** impone “la **obligación** en cabeza de la magistratura de ejercer el **control de convencionalidad** mediante la evaluación del **respeto al plexo internacional** de derechos en las normas aplicadas en cada caso”⁵².

De lo expuesto se colige que la labor jurisdiccional revistió y reviste gran importancia, más aún cuando se encuentran vulnerados derechos de raigambre constitucional, como es el tema que nos ocupa de acceso a la vivienda digna.

c) Crisis habitacional en CABA: inicios de su judicialización

La **crisis en materia habitacional**, en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, ha llevado innumerables situaciones cotidianas a los estrados judiciales.

Si bien el **déficit habitacional** en la CABA existe desde hace décadas, recién fue procesado en términos judiciales luego de la creación del Poder Judicial porteño⁵³. Ello es, tras la **reforma constitucional** de **1994** –e incorporación de su artículo 129–, y su consecuente declaración de la **autonomía porteña**.

Así, al sancionarse la **Constitución local**, los legisladores locales “previeron en el Título Quinto de esa norma fundamental –que se extiende desde el artículo 106 al 126– todo lo relativo al **Poder Judicial** local, su estructura e integración y los límites que se le imponen al Poder Ejecutivo y Legislativo en materia jurisdiccional”⁵⁴.

⁵¹ MEDINA, Graciela, *Acceso a justicia de personas en condición de vulnerabilidad. Las 100 reglas de Brasilia. en género, discapacidad y pobreza*. Artículo publicado en revista jurídica La Ley 2017-D-2970.

⁵² Juzgado CAyT n° 6, Secretaría n° 12, *in re* “*Cabrera, Rutica Ramona c/ GCBA s/ amparo*”, expediente n° 286.566/2022-0, sentencia del 19/05/2023, entre otros.

⁵³ La Justicia en lo CAyT –actual CATyRC– entiende en todas las cuestiones en que la Ciudad sea parte, cualquiera sea su fundamento u origen, tanto en el ámbito del derecho público como del derecho privado. Ver Guía Judicial disponible en el sitio web: <https://guiajudicial.jusbaires.gob.ar/s21/fuero-catyrc>.

⁵⁴ ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, Constanza, *Autonomía de la Ciudad de Buenos Aires. Poder judicial y competencia originaria de la Corte Suprema. Análisis doctrinario y jurisprudencial*. Disponible en el sitio web del CIJur: https://cijur.mpba.gov.ar/files/bulletins/Autonom%C3%ADa_de_la_Ciudad_de_Buenos_Aires.pdf.

Es decir, “con **anterioridad** existía el problema, existían instituciones judiciales nacionales pero, sin embargo, las personas que vivían en la calle **no accedían a la Justicia**”⁵⁵.

Así, se destaca que el Estado local (GCBA) resulta el sujeto demandado en tales causas. Ello, en tanto tiene la **obligación** de “desarrollar **políticas concretas** de bienestar en el vasto campo de la alimentación, de la **vivienda**, de la indumentaria, del trabajo, de la salud, de la educación, etc.”⁵⁶.

Dicha atribución se encuentra contemplada en la Constitución local. Así, le impone al Poder Ejecutivo local “la obligación de materializar las políticas legislativas, a través de medidas concretas y por intermedio del accionar de sus diversas estructuras administrativas”⁵⁷.

En efecto, las innumerables decisiones judiciales han logrado la modificación de las políticas sociales. No obstante, pese al transcurso del tiempo, aún existe un vacío normativo y una carencia de política habitacional efectiva.

La evidencia lo refuerza. Así, “la experiencia y el **altísimo índice de judicialización** de casos de familias en emergencia habitacional, indica que el subsidio con el que el Gobierno pretende mitigar la necesidad habitacional se apoya en la arbitrariedad de un funcionario, quien puede tomar y disponer a voluntad”⁵⁸.

En definitiva, la intervención judicial se torna necesaria “cuando los mecanismos políticos tradicionales se muestran insuficientes para asegurar que las autoridades públicas satisfagan los estándares de actuación fijados en las pautas constitucionales”.

Para ello “tiene a su disposición diferentes modos de intervención que le permiten asegurar su contenido esencial de los derechos sin incurrir, al mismo tiempo, en una intromisión ilegítima en las competencias atribuidas a los otros poderes”⁵⁹.

Todo ello no implica de manera alguna desconocer que **nuestro país** ha atravesado sucesivas **crisis de índole social y económica**, y una gran problemática

⁵⁵ CORTI, Horacio (Comp.), *Derecho a la Vivienda. Síntesis de Jurisprudencia*, Palabras preliminares del Dr. Corti, Colección Jurisprudencia, 1º edic., Ed. Jusbaire, 2017.

⁵⁶ BIDART CAMPOS, German J. - *Manual de la Constitución Reformada*. Tomo 1, Edit. EDIAR, 2013.

⁵⁷ Juzgado CAyT n° 3, Secretaría n° 6, *in re* “P.W.J. c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA)”, expediente n° 40.094/0, sentencia del 02/06/2015.

⁵⁸ BARRAZA, Javier I., *Las facultades discrecionales de los órganos administrativos*, Publicado en la revista jurídica LA LEY, Suplemento de Derecho Administrativo, 1998.

⁵⁹ Expediente “P.W.J.” citado.

estructural de orden **inflacionario**, lo que exige, además, que las normas sean flexibles y dinámicas.

§ 6. Vía procesal idónea: el amparo

De acuerdo a lo previsto en los **artículos 43**⁶⁰ de la CN, la vía procesal expedita y rápida de **amparo** requiere que la pretensión actora invoque y acredite una **lesión, restricción, alteración o amenaza**, actual o inminente.

La acción de **amparo** ha sido recogida a **nivel local** en su marco constitucional y normativo, en similares términos, en los artículos **14**⁶¹ de la CCABA y **2º**⁶² de la **ley de amparo local**.

En efecto, de acuerdo a “lo reglado en los **artículos 43** de la CN y **14** de la CCABA”, la acción de **amparo** “constituye la **vía idónea** para la dilucidación de la alegada afectación de los **derechos constitucionales**”⁶³.

Es decir, el carácter **expedito** y **rápido** deriva de su condición de **proceso urgente**. Así “el **derecho constitucional lesionado o amenazado** no admite que se aguarde la resolución de cuestiones incidentales de ninguna índole”⁶⁴.

En resumidas cuentas, “el amparo concretiza la observancia de los mandatos fundamentales que impone el bloque de constitucionalidad, **garantizando la supremacía de la Constitución** en la esfera de relaciones jurídicas regidas por el

⁶⁰ **Art. 43:** Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley.

⁶¹ **Art. 14:** Toda persona puede ejercer acción expedita, rápida y gratuita de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares que en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por la Constitución Nacional, los tratados internacionales, las leyes de la Nación, la presente Constitución, las leyes dictadas en su consecuencia y los tratados interjurisdiccionales en los que la Ciudad sea parte.

⁶² **Art. 2º:** La acción de amparo es expedita, rápida y gratuita y procede, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace con arbitrariedad e ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por la Constitución Nacional #, los tratados internacionales, las leyes de la Nación, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las leyes dictadas en su consecuencia y los tratados interjurisdiccionales en los que la Ciudad sea parte.

⁶³ Juzgado CAYT n° 6, Secretaría n° 11, *in re “Salas, Natalia Soledad c/ GCBA s/ amparo – habitacionales”*, expediente n° 355.775/2022-0, sentencia del 18/04/2023.

⁶⁴ DOS SANTOS, Marcelo A. Bruno (Director), *Una mirada desde el fuero contencioso administrativo federal sobre el derecho procesal administrativo*, (Capítulo VII - Acción de amparo por Fabián Omar Canda), 1ª ed., FDA, Buenos Aires, 2012.

derecho público”⁶⁵.

En idéntico sentido la **Corte IDH**⁶⁶ ha interpretado que el **amparo** resulta idóneo para tutelar los derechos fundamentales por ser **sencillo, rápido y efectivo**⁶⁷.

Así, la jurisprudencia del fuero local ha entendido que ésta resulta la vía idónea para encauzar el reclamo habitacional, como se analizará en los puntos siguientes.

§ 7. El amparo habitacional

Respecto al tema que nos convoca, se advierte que la naturaleza del **derecho a la vivienda digna**, de raigambre constitucional, merece un **proceso** con **plazos breves**, desprovisto de medios probatorios excesivos y defensas dilatorias.

A diferencia de los derechos individuales o de primera generación, “**no existen garantías procesales adecuadas** para exigir su **protección**”. Por tanto, se prevé que “se viabilice el reclamo a través de acciones expeditas, como verbigracia, el **amparo**”⁶⁸.

De ello se infiere que el proceso judicial ordinario “implicaría un menoscabo al derecho a la tutela judicial efectiva” ya que “la **dilación en el tiempo** de la acción importaría una **negativa a una respuesta eficaz** en el tiempo para el justiciable”⁶⁹.

Así, se puede considerar dicha acción “un **instrumento o medio** en virtud del cual se **pone en ejercicio la garantía de protección judicial** de los derechos básicos previsto implícita o explícitamente en las constituciones liberales”⁷⁰.

En definitiva, la acción de amparo se prevé como la “**vía procesal tendiente a**

⁶⁵ MALBRÁN, Manuel C., *El Amparo como medio para lograr una tutela cautelar efectiva ante actos de las autoridades públicas*. Disponible en el sitio web de la Revista digital Pensamiento Civil: <http://www.pensamientocivil.com.ar/system/files/2015/07/Doctrina1557.pdf>.

⁶⁶ La **Corte IDH** es uno de los tres tribunales regionales de protección de los derechos humanos, conjuntamente con la Corte Europea de Derechos Humanos y la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Es una institución judicial autónoma cuyo objetivo es aplicar e interpretar la Convención Americana. La Corte Interamericana ejerce una función contenciosa, dentro de la que se encuentra la resolución de casos contenciosos y el mecanismo de supervisión de sentencias; una función consultiva; y la función de dictar medidas provisionales. (ver https://www.corteidh.or.cr/que_es_la_corte.cfm).

⁶⁷ Corte IDH. Caso “*López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*”, sentencia de 05/10/2015. Serie C No. 302.

⁶⁸ ANTIK, Analía, *Mecanismos de acceso a la vivienda en América Latina. Algunos casos*, Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, Universidad Nacional del Litoral, Argentina, 2014. Disponible en la biblioteca virtual de la UNL: <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/>.

⁶⁹ Juzgado CAyT n° 6, Secretaría n° 11, *in re* “*Posse Carlos Alberto c/ GCBA s/ amparo*”, expediente n° 45.792/2012-0, sentencia del 01/10/2014 “*Vera María Alejandra c/ GCBA s/ amparo*”, expediente n° 9.203/2003-0, sentencia del 14/03/2005, entre otros.

⁷⁰ MARANIELLO, Patricio. *El amparo en la Argentina. Evolución, rasgos y características especiales*. Artículo publicado en revista jurídica La Ley 2022-D-3299.

tutelar una amplia gama de **derechos constitucionales** y legales, diseminados en el vasto articulado constitucional y de los diferentes tratados de derechos humanos”⁷¹.

§ 8. Competencia del fuero contencioso administrativo local

Tal como fuera adelantado en los puntos anteriores, la competencia del fuero CAyT –actual CATyRC– se fundamenta en el **artículo 2°** del **CCAyT** que establece que son causas contencioso administrativas todas aquellas en que una **autoridad administrativa**, legitimada para estar en juicio, **sea parte**, cualquiera que sea su fundamento u origen, tanto en el ámbito del derecho público como del derecho privado; la cual es de orden público.

Mientras que su **artículo 1°** delimita las **autoridades administrativas** de la CABA. Entre ellas, individualiza a la administración pública centralizada, desconcentrada y descentralizada, los órganos legislativo y judicial de la CABA, en ejercicio de la función administrativa y los entes públicos no estatales o privados en cuanto ejerzan potestades públicas otorgadas por las leyes de la Ciudad.

Asimismo, el **artículo 7°** de la **ley de amparo local** (ley n° 2.145) dispone que cuando la acción de amparo sea dirigida contra **autoridades públicas** de la Ciudad, será competente para conocer el fuero CAyT.

Por otra parte, se destaca la intervención del **MPD** en defensa de los intereses de quienes consideran que sus derechos han sido vulnerados. Su actuación se sustenta en lo dispuesto en los artículos 42, inc. 2° y 45 de la **ley 1.903**, ley orgánica del Ministerio Público de la CABA.

En efecto, el **MPD** “ha tenido desde sus inicios un **papel protagónico en esta garantía de acceso a la justicia** en materia de **Derechos Humanos**”. Ello, “a través de diferentes medios: reclamos administrativos, acciones para acceder a la información, acciones individuales y colectivas referidas a diferentes derechos (**derecho a la vivienda**, al acceso a los servicios públicos, a la salud, a la educación, a la alimentación adecuada, etc.)”⁷².

⁷¹ REY VÁZQUEZ, Luis E, *La acción de amparo Proceso apto para supuestos excepcionales y que, como vía instrumental, no altera el contenido de la relación jurídica sustancial*. Artículo publicado en revista jurídica La Ley 2022-D-3300.

⁷² Informe: *Comentarios del MPD al Informe Preliminar sobre “Pobreza, Pobreza Extrema Y Derechos*

A su vez, se destaca que en el marco de la justicia local se encuentra operativo el **OG**⁷³, que es un espacio de investigación, diagnóstico e incidencia que propicia iniciativas orientadas a promover la **igualdad entre los géneros** y el pleno respeto a la **diversidad sexual**.

Finalmente, se resalta la reciente creación del **OD**⁷⁴ como auxiliar del Poder Judicial de la CABA, cuyo ámbito de actuación, a requerimiento de las/los Juezas/ces, corresponde a aquellos casos que se encuentran involucrados derechos de personas con **discapacidad**.

§ 9. Medidas cautelares. Procedencia en las acciones de amparo

En el marco de la acción rápida y expedita de amparo antes referida, es frecuente que ante la necesidad de obtener una **respuesta inmediata** a la inestabilidad habitacional de la persona amparista y/o de su grupo familiar, se requiera el dictado de una **medida cautelar** tendiente **satisfacer** de **manera inminente** sus requerimientos habitacionales.

Es así que el derecho a la **tutela cautelar** eficaz “adviene como una **garantía constitucional** adjetiva, que fluye del derecho constitucional procesal consagrado en los arts. 43 y 75, inc. 22, CN”⁷⁵.

Por su parte, el artículo 14 de la **ley de amparo local**⁷⁶ establece que en la acción de amparo, como accesorio al principal, con criterio excepcional son admisibles las **medidas cautelares** que resulten necesarias para **asegurar los efectos prácticos de la sentencia definitiva**.

Para su otorgamiento, la norma referida exige la acreditación simultánea de los

Humanos En América” de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, elaborado por la Subsecretaría General de Coordinación de Programas de la Secretaría Letrada de Derecho Internacional de los Derechos Humanos del MPD, CABA, 2017.

⁷³ El **Observatorio de Género en la Justicia**. Disponible en el sitio web del CMCABA: <https://consejo.jusbaires.gob.ar/institucional/organigrama/observatorio-de-genero-en-la-justicia/>.

⁷⁴ El **Observatorio de la Discapacidad** funciona dentro del CMCABA como auxiliar del Poder Judicial de la Ciudad, y actúa a requerimiento de los/as Jueces/as, en las causas donde se encuentren involucrados derechos de personas con discapacidad, brindando asistencia a los juzgados en relación a los ajustes de procedimientos que resulten necesarios; como así también a través de la confección de recomendaciones e informes interdisciplinarios; y elaborando dictámenes con perspectiva en discapacidad, conf. ley local n° 6.555/22. Disponible en el sitio web: <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/617181>.

⁷⁵ MALBRÁN, Manuel C, *op.cit.*

⁷⁶ Ley local n° 2.145. Disponible en el sitio web: <https://digesto.buenosaires.gob.ar/buscador/ver/13424>.

siguiente presupuestos: **a.** Verosimilitud del derecho; **b.** Peligro en la demora; **c.** No frustración del interés público y **d.** Contracautela.

Así, los requisitos de procedencia de las medidas cautelares se encuentran de tal modo relacionados, dado que “a mayor peligro en la demora, es menor la exigencia de la verosimilitud del derecho, e inversamente cuando se verifica con claridad que existe un *fumus bonis iuris* suficiente el rigor de la existencia de un daño extremo e irreparable se debe atemperar”⁷⁷.

Tal como lo ha sostenido la CSJN, las medidas cautelares “**no exigen** de los magistrados el **examen de la certeza** sobre la existencia del derecho pretendido, sino **sólo de su verosimilitud**”⁷⁸.

No obstante ello, es relevante señalar que las **medidas cautelares no causan estado**. Por el contrario, “pueden cesar, ser sustituidas por otras más prácticas y menos gravosas, ampliadas o disminuidas. Es decir, **tienen carácter provisional**”⁷⁹.

En definitiva, los instrumentos cautelares “**no son un fin en sí mismo**. Estas medidas instrumentales son –además– **temporales** porque se extinguen cuando concluye definitivamente el proceso; y **provisorias** pues pueden ser modificadas por pedido de parte e incluso de oficio”⁸⁰.

En definitiva, tales medidas instrumentales y provisionales se extinguen con el dictado de la sentencia definitiva.

⁷⁷ Sala II, *in re* “Ticketek Argentina S.A. c/ GCBA”, sentencia del 17/7/01; “Tecno Sudamericana S.A. c. GCBA s/ Impugnación de actos administrativos”, sentencia del 23/5/01, entre otros.

⁷⁸ Fallos: 306:2060, entre otros.

⁷⁹ FENOCHIETTO, Carlos E., *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Comentado, anotado y concordado con los códigos provinciales*, t. 1, Ed. Astrea, 1999.

⁸⁰ BALBIN, Carlos F., *Manual de Derecho Administrativo*, 3° edición actualizada y ampliada, Ed. La Ley, Buenos Aires, 2015.

CAPÍTULO II

Precedente del TSJ “Alba Quintana”

La causa “*Alba Quintana*”, en lo que aquí importa, fue iniciada por un hombre de 42 años, sin familia, quien realizaba actividades laborales de forma esporádica.

Tras agotar la percepción del subsidio habitacional percibido por parte del Estado local, inició una **acción de amparo** a fin de lograr conseguir la **ampliación** de tal **beneficio habitacional** y obtener un monto tendiente a solventar el costo de una habitación en un hotel o en una pensión.

En lo que importa al presente trabajo, resulta relevante analizar la visión adoptada por el Máximo Tribunal local.

Es así que al expedirse sobre el fondo de la cuestión, el TSJ realiza su interpretación restrictiva del derecho a la vivienda y sienta sus lineamientos y el alcance del **contenido mínimo** de tal derecho fundamental a cargo del Estado local.

§ 10. Visión restrictiva

El TSJ sostiene que la **reglamentación** del **derecho a la vivienda** contenido en el artículo 31 de la CCABA se encuentra a cargo de la **legislatura**, y que los legisladores, dentro de sus funciones, son los encargados de contemplar las prioridades previstas por el constituyente.

A su vez, advierte que ya **se ha contemplado**, entre otras medidas, un **subsidio habitacional** destinado a cubrir tal déficit habitacional. Es decir, interpreta que ya existían herramientas estatales previstas para cubrir las situaciones de desamparo habitacional.

Por su parte, comprende que las obligaciones a cargo del Estado no son de cumplimiento instantáneo, sino que se debe contemplar, para una correcta reglamentación, la escasez de los **recursos estatales** asignados y realizar una **correcta distribución** entre aquellas personas con mayor **vulnerabilidad**.

En tal sentido, interpreta que la **Observación General nº 3** del CESCR –órgano encargado de verificar la aplicación del PIDESC por sus Estados parte– comprende que las **obligaciones** en cabeza del Estado son “**de medios**” y no “de resultados”.

Además, declama que los **recursos disponibles** fijan el **límite de la progresividad**, donde se debe considerar a la **población en su conjunto** y no a ciertos casos individuales o personales.

Así, comprende que el **piso mínimo** del derecho a la vivienda consiste en brindar un “**resguardo básico**” o una “**obligación mínima**”, y que en el caso puntual se encuentra satisfecha con el “abrigo o refugio” en los diversos alojamientos estatales.

Por otra parte, resalta su posición respecto a la **división de poderes** y la visión de independencia de sus miembros.

Así, refiere que le corresponde al Poder Legislativo la **reglamentación** de los derechos constitucionales, así como también la decisión del modo de afectar y distribuir los recursos, mientras que le corresponde al Poder Ejecutivo su **ejecución**.

En el mismo orden de ideas, sostiene que el Poder Judicial tiene vedada la posibilidad de expedirse en torno a la idoneidad y conveniencia de las políticas públicas. Es decir, **su función se limita a controlar** que los subsidios sean otorgados de acuerdo a las **prioridades** establecidas en la normativa en cuestión.

CAPÍTULO III

Análisis del caso de la CSJN “Q.C.S.Y.”

§ 11. Análisis preliminar

El caso bajo estudio se trata de una **acción de amparo** promovida por Sonia Yolanda Quisberth Castro, con el patrocinio del MPD⁸¹, quien tras hallarse en **situación de calle** decide demandar al GCBA a fin de **garantizar** su derecho constitucional a la **vivienda digna**.

En su demanda la Sra. Quisberth Castro considera que también se hallan vulnerados otros derechos fundamentales intrínsecamente relacionados con aquél, tales como la **salud** y la **dignidad**; todos ellos reconocidos en la CCABA, en la CN y en diversos tratados internacionales con jerarquía constitucional.

La amparista, a su vez, representa judicialmente a su **hijo menor de edad**, de quien al interponer la acción se encontraba a cargo. El niño padecía una **discapacidad** limitante —**encefalopatía crónica** no evolutiva—, problema que le había causado **alteración** de la **visión**.

En efecto, le atribuye al **GCBA** diversas **conductas omisivas e insuficientes** tendientes a lograr su acceso a una vivienda digna.

Entre otras, destaca que la **inclusión** por parte del gobierno local a su grupo familiar a diversos **programas sociales**, los cuales consideraba **paliativos temporales e insuficientes**, no le permitían salir de su situación de máxima vulnerabilidad.

En el marco de dicha causa, la Sra. Quisberth Castro solicita una solución que le permita acceder a una **vivienda en condiciones dignas de habitabilidad** que preserve su integridad familiar; en particular, respecto de su hijo quien como fuera expuesto,

⁸¹ Como ya fuera adelantado, el **MPD** forma parte del Poder Judicial de la Ciudad. Su función es promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad. La Defensa Pública está a cargo de promover y garantizar el acceso a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de quienes habitan en la Ciudad, de manera igualitaria y gratuita. Para ello, los/as Defensores/as que actúan ante el fuero CATyRC representan legalmente a las personas cuyos derechos están siendo vulnerados (en tanto no cuenten con los medios económicos para contratar a un abogado privado), cuando es obligación del Gobierno de la Ciudad garantizarlos. Por ejemplo, cuando se ve vulnerado el derecho a la salud, a la educación o a la vivienda digna. Para ello, el MPD gestiona reclamos administrativos e interviene tanto en acciones individuales como colectivas. Disponible en el sitio web del MPD: <https://www.mpdefensa.gob.ar/institucional/quienes-somos>.

padece de una **discapacidad limitante**.

A su vez, requiere que en caso de que la solución consista en un **subsidio habitacional**, su monto sea suficiente para abonar en **forma íntegra el costo de una vivienda** que reúna las condiciones referidas.

Finalmente, como medida cautelar y de forma provisional, solicita que se ordene al GCBA la incorporación inmediata a alguno de los programas habitacionales vigentes que le brinden una solución habitacional adecuada de acuerdo a sus requerimientos y, de consistir en un subsidio, que le permita abonar en forma íntegra el valor de una vivienda en condiciones dignas.

§ 12. Resolución de primera instancia⁸²

Medida cautelar: En lo que aquí interesa, el **Juzgado CAyT n° 12 concede la medida cautelar** solicitada y ordena al GCBA que adopte las medidas necesarias a fin de incluir a la Sra. Quisberth Castro y a su hijo en un programa de emergencia habitacional que asegure la unidad del grupo familiar.

A su vez, le ordena que **oriente** a la amparista en la búsqueda de **estrategias de solución** a su problema **habitacional**, así como también respecto a la **discapacidad** su hijo.

Sentencia definitiva: Concluida la causa, el tribunal **hace lugar a la acción de amparo** y ordena al gobierno demandado que **mientras subsista la situación** de vulnerabilidad denunciada, le preste a la familia actora adecuada **asistencia habitacional**; ya sea mediante la continuación de la prestaciones previstas en el decreto 690/06, o bien incorporándolos a cualquier otro plan que resguarde los fines habitacionales perseguidos en el proceso.

Por otra parte, requiere al gobierno local que a través de los organismos competentes, **evalúe al grupo familiar**, en particular en lo que respecta a los padecimientos de **salud y escolaridad del niño**, colaborando así con la búsqueda o instrumentación de soluciones alternativas de superación de la crisis habitacional que se encuentran.

⁸² Dicha causa digitalizada puede ser consultada en el sitio web de Consulta Pública Judicial: <https://eje.juscaba.gob.ar/>.

§ 13. Decisión de la Alzada

Tras ser apelada la sentencia por el GCBA, la **Sala II** de la Cámara de Apelaciones del fuero local decide **confirmar la sentencia** dictada por el tribunal de grado, y realiza sus propias apreciaciones.

Para así decidir, dispone **rechazar el recurso de apelación** deducido y ordenar al gobierno local que le **provea** a la familia amparista un **subsidio que le permita abonar en forma íntegra un alojamiento** en condiciones dignas de habitabilidad.

A mayor abundamiento, refuerza la normativa involucrada en el caso de autos; entre ellos, los artículos 17 –relativo a políticas sociales– y 31 –respecto del derecho a la vivienda digna– de la **CCABA**; y de tratados internacionales con jerarquía nacional, con especial énfasis al artículo 11 del **PIDESC** –en lo que respecta a vivienda adecuada–.

Por otra parte, tras citar al precedente dictado por la misma Sala “*Ramallo*”, enfatiza que “si bien el modo de cómo corresponde asistir a la parte actora es resorte exclusivo de la Administración, ello no empece que **frente a la omisión estatal**, la **judicatura ordene la debida asistencia**”. Agrega que “ello no obedece de ninguna manea a suplir las tareas propias del poder de ejecución”.

A su vez, con cita al propio TSJ, refuerza la idea de la **progresividad** en materia de **derechos fundamentales** y destaca que “El Estado no puede adoptar por acción u omisión conductas regresivas en materia de derechos humanos. Si lo hace 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”.

En otro orden de ideas, pone de relieve el cambio normativo de las normas locales involucradas en el caso⁸³ que podían afectar a la familia amparista. Así, sostiene que dicha modificación únicamente podía redundar en beneficio de la parte actora y, en ningún caso, colocarla en una situación más desfavorable.

Finalmente, recuerda que la **nueva normativa** dictada permite elevar y ampliar la suma a otorgarse en concepto de subsidio, e impone en cabeza de un órgano del

⁸³ Refiere que el decreto 690/06, que hasta ese entonces regulaba el marco legal relacionado con la emergencia habitacional, fue modificado por el decreto n° 960/08, mientras que la resolución 1554/MDSGC/08 reglamentó diversas cuestiones del programa.

GCBA la obligación de orientar en la búsqueda de opciones superadoras de la emergencia a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad.

§ 14. Decisión del Máximo Tribunal local

Tras una nueva apelación por parte del gobierno local, el **TSJ** decide, en definitiva, **revocar la sentencia** dictada por la Sala II en cuanto confirma lo resuelto por el tribunal de grado.

Para así decidir, remite a los **argumentos y conclusiones** del precedente dictado por su mismo tribunal en el marco de la causa antes referida “*Alba Quintana*”, por entender que las circunstancias reseñadas de ambos precedentes judiciales eran **análogas**.

En tal sentido, sostiene que para determinar las obligaciones del gobierno local en materia de derecho a la vivienda resulta necesario interpretar las normas constitucionales y, en particular, el PIDESC, ratificado por nuestro país, el cual cuenta con jerarquía constitucional.

Tras realizar una **interpretación restrictiva** del PIDESC, refiere que en dicho instrumento se desprende que el **deber de los Estados** parte consiste en **fijar programas y condiciones de acceso a una vivienda**, dentro sus posibilidades económicas, y **de acuerdo a los recursos presupuestarios disponibles**.

Comprende que el Pacto Internacional referido impone una **obligación de progresividad**, ello es, que los países firmantes deben **adoptar medidas** que impliquen un **avance en las políticas públicas** destinadas a garantizar los derechos allí reconocidos, en este caso, a la vivienda digna.

Advierte que dicha obligación, a cargo del Estado local, no consiste en proporcionar una vivienda a cualquier habitante que tenga una necesidad habitacional.

En tal entendimiento, enfatiza que las **medidas que se adopten** deben serlo **respecto** al conjunto general de **toda la población**, y **no así de manera individual**, puesto que de lo contrario, cualquier alteración a las prestaciones individuales podría invalidar una nueva política que afecte mayores recursos.

A su vez, hace hincapié en la **obligación impuesta** por el PIDESC a los países signatarios de **asegurar la satisfacción** de los **niveles mínimos y esenciales** de los

derechos allí reconocidos. Es decir, **brindar un “abrigo”** a quienes carecen de techo.

Interpreta que el **GCBA**, mediante sus **programas estatales** vigentes y la provisión de **albergues y paradores**, **garantiza los niveles mínimos y esenciales** establecidos en el Pacto antes referido.

Así las cosas, refuerza la **constitucionalidad** de la normativa involucrada, en cuanto la parte actora había cuestionado la **parcialidad, temporalidad e insuficiencia** para cubrir el costo de una vivienda digna de los **subsidios** previstos en el **decreto 690/06** –y sus sucesivas modificaciones–.

No obstante la interpretación efectuada, considera que –en cambio– sí es **materia de la jurisdicción velar** por la correcta **concesión de los programas asistenciales**, y **evitar** el margen de **discrecionalidad** de la autoridad administrativa encargada de aplicarlos. Es decir, que sean asignados a un grupo por encima de otro que adolezca de mayores necesidades.

Por otra parte, concluye que la carga probatoria –de encontrarse en una situación prioritaria– se encuentra a cargo de la persona o grupo familiar que pretenda un subsidio o una prestación estatal.

Finalmente, ordena reenviar la causa a la Cámara de Apelaciones para que dicte un nuevo fallo de acuerdo a los lineamientos establecidos.

§ 15. Recurso extraordinario

La parte **actora**, en muestra de disconformidad con la decisión del Máximo Tribunal Local, deduce **recurso extraordinario federal**.

Dicho recurso es denegado por el mismo tribunal, motivo por el cual da origen a la queja a fin de que sea tratada por el Máximo Tribunal Federal.

Entre los principales motivos, la Corte Suprema refiere que la **interpretación** realizada por el TSJ **vacía de contenido a las normas constitucionales e internacionales** que reconocen y garantizan el derecho a una vivienda digna, lo que las transforma en **meras expresiones de deseo**.

Sostiene que pese a lo interpretado por el Máximo Tribunal local, los **paradores estatales no garantizan** el umbral mínimo del **derecho a la vivienda** exigido por el PIDESC.

Interpreta que en el caso puntual de la CABA, los **refugios y albergues** que

ofrecen alojamiento nocturno **no reúnen condiciones dignas** de salubridad e higiene y no permiten gozar de privacidad o aislamiento.

Por su parte, disiente con el tribunal respecto de que mediante la concesión de los **programas habitacionales** vigentes, se encuentran satisfechas las necesidades habitacionales del grupo familiar amparista.

Indica que los programas referidos consisten en **meras medidas de emergencia**, que se otorgan por un plazo máximo y que el monto resulta insuficiente para costear una vivienda digna.

En otro orden de ideas, se agravia del **alcance restrictivo** que otorga el tribunal local al **principio de progresividad**, y enfatiza que si la progresividad se midiera respecto a la población en su conjunto y no en modo individual, sería imposible evaluarla.

Finalmente, considera que pese a lo sostenido por el TSJ en la resolución en crisis, **el gobierno local no ha realizado el máximo esfuerzo** para lograr, progresivamente y con los recursos económicos disponibles, la **plena efectividad del derecho a la vivienda**; mientras que tampoco ha probado la carencia presupuestaria invocada.

§ 16. Decisión de la CSJN

a) Audiencia pública⁸⁴

La CSJN en el marco de la causa y con carácter previo a expedirse sobre el fondo de la cuestión, decide **convocar una audiencia pública** a fin de que lograr mayores precisiones respecto de las posiciones sostenidas por las partes en sus presentaciones, y así dilucidar las inquietudes de los miembros del tribunal.

Dada la relevancia de la **exposición**, se resumen brevemente los lineamientos seguidos por la Defensora General Adjunta en lo CAyT, **Graciela Elena Christe**.

La referida Defensora General, en sintonía con lo ya referido en las presentaciones efectuadas en el marco del expediente, refuerza que los **paradores o**

⁸⁴ La misma fue celebrada el 15/09/2011, se encuentra grabada, y su reproducción disponible en Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=NWljfITzZ28>.

albergues estatales no constituyen una alternativa a considerar para resolver la situación habitacional de la familia demandante, ya que –según considera– son meras **soluciones contingentes**.

A su vez, destaca que conforme lo prescribe la propia normativa en cuestión, **habitar en un parador también es considerado** encontrarse en “**en situación de calle**”.

Reitera que la decisión del TSJ implica vaciar de contenido las prescripciones en materia de derecho a la vivienda digna del bloque constitucional. Además, recuerda los mandatos del PIDESC y las Observaciones Generales de los órganos de vigilancia que se han expedido en materia de derecho a la vivienda.

Describe, a su entender, la noción de **vivienda** en su **sentido amplio**. Para ello, interpreta que la misma debe dar y otorgar **seguridad, dignidad y paz** a las personas que la habitan, y que puedan vivir con **iluminación y ventilación** adecuada.

En ese mismo sentido, destaca la idea de que la vivienda debe constituir un **centro de vida**, y que las familias que allí residan puedan desarrollarse en paz y así poder planear sus proyectos.

A su vez, **critica el accionar del gobierno local** y refiere que el mismo no ha desarrollado políticas adecuadas y efectivas en materia de vivienda. Enfatiza que si bien a nivel local se ha dictado normativa en la materia tendiente a resolver la cuestión, su **ejecución no habría resultado eficaz**.

Por último, recuerda la normativa creada tendiente a paliar el déficit habitacional. Entre otras, destaca la **ley local 1251** –que crea el IVC y le asigna fondos presupuestarios– y la **ley 341** –que crea el programa de créditos hipotecarios–.

b) Decisión de fondo

Como ya fuera adelantado, tras la denegación por parte del TSJ del recurso extraordinario federal interpuesto, se acude en queja a la CSJN.

Allí, el **Máximo Tribunal Federal decide revocar** la decisión del tribunal de mayor jerarquía local.

Para así decidir, sostiene que su cometido consiste, en su carácter **de máximo intérprete y garante constitucional**, en determinar el **alcance** que tiene el **derecho a la vivienda** en el caso concreto, considerando el ordenamiento jurídico en su sentido

amplio.

Refuerza su posición en torno a que los **derechos y deberes** reconocidos, tanto en la CN como en los tratados internacionales que gozan de jerarquía constitucional, no consisten en meras declaraciones, sino que son **normas jurídicas operativas con vocación de efectividad**.

En sintonía, interpreta que los **derechos humanos** fueron **reconocidos** en la Carta Magna para que resulten **efectivos y no meramente ilusorios**, y que la falta de reglamentación, o su insuficiencia, no deben atentar contra el pleno goce y ejercicio de tales derechos fundamentales.

Así, enfatiza que conforme lo establece la **Observación General n° 5** del CESCR⁸⁵, la **obligación impuesta a los Estados de “garantizar” requiere acciones positivas**. Es decir, que su deber no se limita solo a abstenerse de adoptar medidas que puedan tener repercusiones negativas, sino que precisa la adopción de acciones concretas.

1) Crítica a las alternativas habitacionales vigentes

El Máximo Tribunal Federal destaca que la **red de paradores** provista por el gobierno local consiste en una **mínima contención**, que en ningún caso puede ser equiparada a una vivienda digna.

En tal entendimiento, refiere que la **propia normativa** que regula tales paradores –ley n° 3.706–, considera en “**situación de calle**” a aquellas personas que utilizan la **red de alojamiento** nocturno.

Asevera que dichos establecimientos **no permiten mantener la unidad familiar**, en tanto requieren, entre otras, una solicitud de hospedaje diaria, en horarios determinados, y divididos por género y/o edad.

En lo que respecta al caso concreto, agrega que dicha propuesta habitacional **no resulta adecuada** para albergar al grupo familiar amparista. En particular, con los requerimientos especiales que necesita el hijo de la actora.

Por otra parte, sostiene que las **restantes alternativas** vigentes ofrecidas por el

⁸⁵ Dicho organismo constituye el **intérprete autorizado del PIDESC** en el plano internacional. A su vez, su interpretación debe ser tenida en cuenta ya que comprende las condiciones de vigencia de tal instrumento con jerarquía constitucional.

gobierno local se reducen a **meros subsidios** habitacionales, que tienen un **plazo de duración máximo**, los cuales **no resultan renovables** sin sentencia judicial.

Vale recordar que en dicha oportunidad se encontraba vigente el “decreto 690/06” que establecía un plazo máximo de 10 meses para la percepción del subsidio habitacional.

Por tanto, concluye que el GCBA **no ha implementado de manera adecuada políticas públicas** tendientes a que sus habitantes en situación de vulnerabilidad social puedan vivir en condiciones mínimas de salubridad, higiene y seguridad necesarias para preservar su integridad física, psíquica y moral.

2) Reproche a la limitación presupuestaria y escasez de recursos

Sumado a ello, realiza una crítica a la defensa esgrimida por la representación del gobierno local en la audiencia respecto de la limitación presupuestaria para cumplir con sus cometidos.

Frente a ello, refiere que la circunstancia de que los **recursos** sean **limitados**, **no pueden ser una justificación para no adoptar medidas**.

Refuerza que los **Estados** tienen el **deber de proteger a los miembros o grupos más desfavorecidos** o marginados de la sociedad; lo cual atenta contra la obligación asumida por nuestro país de dar plena efectividad a los derechos reconocidos en los tratados suscriptos.

En otro orden de ideas, refiere que el **gobierno** demandado ha elegido una **modalidad ineficaz** para enfrentar la emergencia habitacional, en tanto resulta **excesivamente onerosa** y otorga a sus beneficiarios **paliativos parciales, temporarios e inadecuados**.

Añade que si bien el Estado local realiza un esfuerzo económico considerable, no encuentra una solución eficiente, de bajo costo, ni adecuada para garantizar la protección y asistencia de la familia actora, en especial respecto al niño, quien padece una discapacidad no evolutiva.

En tal sentido, resalta la ausencia de planificación coordinada y adecuada, y que para cumplir con la manda cautelar ordenada por el tribunal de grado realiza **erogaciones** en una habitación en un hotel por valores que **exceden** en demasía a los requeridos en el **mercado inmobiliario**.

3) Parte resolutive

Con tales consideraciones, la Corte **resuelve** que el GCBA debe **garantizar a la familia amparista un alojamiento con condiciones edilicias adecuadas**, de acuerdo a los **padecimientos de salud** del niño.

Ello, sin perjuicio de que **provisoriamente** la solución consista en la **inclusión en algún programa de viviendas** en curso o futuro para la resolver de manera permanente la problemática habitacional que la aqueja.

Por otra parte, insta al gobierno local a realizar una **intervención** con sus equipos de **asistencia social** a fin de asegurar al **niño** la atención y el **cuidado** que su condición precisa, preservando su salud e integridad física.

Finalmente, dispone que el cumplimiento de lo allí decidido no deberá importar la internación del niño, u otra medida que interrumpa la relación y el contacto materno-filial.

Todo ello, sumado a la provisión de **asesoramiento y orientación** necesarios que le permita a la familia amparista **mitigar su situación de vulnerabilidad**.

CAPÍTULO IV

Marco normativo

El marco normativo en el que se inserta el caso bajo estudio resulta relevante, en tanto ha sido considerado por el Máximo Tribunal Federal para dar sustento a su decisión.

En efecto, se relevará toda aquella normativa citada en la sentencia dictada en la causa “*Q.C.S.Y.*”, tanto del orden internacional, federal y local.

§ 17. Normativa constitucional y convencional

a) Constitución Nacional⁸⁶

El **artículo 14 bis**, en su tercer párrafo, establece que el Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En particular, la ley establecerá “la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el **acceso a una vivienda digna**”.

A su vez, su **artículo 75**, inciso 23, relativo a las atribuciones del órgano legislativo, 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**”.

Así como también le corresponde “dictar un régimen de seguridad social especial e integral en **protección del niño** en situación de desamparo, desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental, y de la madre durante el embarazo y el tiempo de lactancia”.

Plano internacional. Normativa con jerarquía constitucional

El **artículo 75**, inciso 22 de la CN dispone, en lo que aquí importa, que **los**

⁸⁶ Disponible en el sitio web: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24430-804>.

tratados internacionales suscritos por nuestro país⁸⁷ “en las condiciones de su vigencia, **tienen jerarquía constitucional**, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos”.

b) Declaración Universal de los Derechos Humanos⁸⁸

En lo que aquí interesa, el **artículo 25** establece que “toda 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**, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.

A su vez, “la maternidad y la **infancia** tienen **derecho a cuidados y asistencia especiales**. Todos los **niños**, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual **protección social**”.

c) PIDESC⁸⁹. **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

El PIDESC, en su **artículo 11**, inciso 1, establece que los Estados Partes del Pacto referido “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”.

A su vez, los compele a tomar “medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación

⁸⁷ Allí refiere, en particular a: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño.

⁸⁸ Disponible en: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.

⁸⁹ Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>.

internacional fundada en el libre consentimiento”.

d) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre⁹⁰

En lo que aquí importa, la Declaración 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”.

e) Convención de los Derechos del Niño⁹¹

La referida Convención, en su **artículo 3º**, inciso 1, dispone que “en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una **consideración primordial** a que se atenderá será el **interés superior del niño**”.

A su vez, el **artículo 23**, incisos 1 y 2, dispone que los Estados Partes “reconocen que el **niño** mental o físicamente impedido deberá disfrutar de una **vida plena y** decente en condiciones que aseguren su **dignidad**, le permitan llegar a bastarse a sí mismo y faciliten la participación activa del niño en la comunidad”.

Agrega que tales Estados “reconocen el **derecho del niño** impedido a **recibir cuidados especiales** y alentarán y asegurarán, con sujeción a los recursos disponibles, la prestación al niño que reúna las condiciones requeridas y a los responsables de su cuidado de la asistencia que se solicite y que sea adecuada al estado del niño y a las circunstancias de sus padres o de otras personas que cuiden de él”.

Por su parte, el **artículo 24** inc. 1, delimita que aquellos “reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de **salud** y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud”.

Finalmente, el **artículo 27**, incisos 1 y 3, agrega que “reconocen el derecho de todo **niño** a un **nivel de vida adecuado** para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social”.

Asimismo, los complete a adoptar “medidas apropiadas para ayudar a los padres

⁹⁰ Disponible en el sitio web de InfoLEG: http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=1000.

⁹¹ Disponible en: <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>.

y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán **asistencia material** y **programas de apoyo**, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la **vivienda**”.

Es así que “los **niños y niñas** tienen **más del doble de probabilidades** que los adultos –el 15,8% frente al 6,6%– de vivir en **hogares extremadamente pobres, sin** los alimentos, el saneamiento, la **vivienda**, la atención sanitaria y la educación que necesitan para sobrevivir y prosperar”⁹².

f) Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁹³

Dicha Convención, en lo que aquí respecta, en su **artículo 7º**, incisos 1 y 2, dispone que los Estados signatarios “tomarán todas las medidas necesarias para asegurar que todos los **niños** y las niñas con **discapacidad** gocen plenamente de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en **igualdad de condiciones** con los demás niños y niñas”.

A su vez, establece que “en todas las actividades relacionadas con los niños y las niñas con **discapacidad**, una consideración primordial será la protección del **interés superior del niño**”.

Finalmente, su **artículo 28**, inciso 2.d), establece que tales Estados “reconocen el derecho de las personas con **discapacidad** a la **protección social** y a gozar de ese derecho sin discriminación por motivos de discapacidad, y adoptarán las medidas pertinentes para proteger y promover el ejercicio de ese derecho, entre ellas: Asegurar el **acceso** de las personas con discapacidad a **programas de vivienda pública**”.

g) Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad⁹⁴

El **artículo 2º** de la Convención establece que sus objetivos, en lo que aquí importa, consisten en “la **prevención y eliminación** de todas las formas de

⁹² Comunicado de prensa de UNICEF del 13/09/2023, *Los niños y niñas son los que más sufren a causa del estancamiento en la reducción de la pobreza extrema en el mundo*. Disponible en el sitio web de UNICEF: <https://www.unicef.org/es/comunicados-prensa/ninos-los-que-mas-sufren-estancamiento-reduccion-pobreza-extrema>.

⁹³ Disponible en: <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>.

⁹⁴ Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-65.html>.

discriminación contra las personas con **discapacidad** y propiciar su **plena integración** en la sociedad”.

A su vez, su **artículo 3º**, inc. 1.a), dispone que para lograr dichos objetivos tales Estados se comprometen a “**adoptar las medidas** de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con **discapacidad** y propiciar su plena **integración** en la sociedad, incluidas las que se enumeran a continuación, sin que la lista sea taxativa: a) Medidas para eliminar progresivamente la discriminación y promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales y/o entidades privadas en la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, tales como el empleo, el transporte, las comunicaciones, la **vivienda**, la recreación, la educación, el deporte, el acceso a la justicia y los servicios policiales, y las actividades políticas y de administración”.

A título enunciativo, se advierte que “la mayoría de las **personas con discapacidad** psicosocial **paga el costo de la residencia** que utiliza como solución de vivienda **con los ingresos de la pensión no contributiva**. Esto deja a esas personas en una situación desfavorable para hacer frente con ese dinero a los distintos gastos que puedan tener. Es preciso agregar que aunque existen subsidios destinados a mejorar la satisfacción de las necesidades básicas, no logran garantizarlas de forma plena”⁹⁵.

§ 18. Normativa local

a) Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires⁹⁶

Conforme fuera adelantado, la CCABA en su **artículo 17** establece que la Ciudad “desarrolla **políticas sociales** coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión mediante **recursos presupuestarios, técnicos y humanos**”.

A su vez, “asiste a las personas con necesidades básicas insatisfechas y promueve el acceso a los servicios públicos para los que tienen menores posibilidades”.

Por otra parte, su **artículo 31** dispone que “reconoce el **derecho a una vivienda digna** y a un **hábitat adecuado**. Para ello: Resuelve progresivamente el **déficit**

⁹⁵ Publicación del CELS, *Cruzar el mundo. Cap 4, vivienda*. Disponible en el sitio web del CELS: https://www.cels.org.ar/especiales/cruzarelmuro/wp-content/uploads/sites/2/2015/11/cap4_vivienda.pdf.

⁹⁶ Disponible en el sitio web de InfoLEG: http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=166.

habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de **pobreza crítica** y con **necesidades especiales** de escasos recursos”.

b) Ley local n° 341/00⁹⁷ de acceso a vivienda para uso exclusivo y permanente de hogares de escasos recursos en situación crítica habitacional

En lo que atañe al caso bajo análisis, su **artículo 1°**, en su texto original, establecía que “el Poder Ejecutivo, a través de la CMV (Comisión Municipal de la Vivienda, actual IVC), instrumenta **políticas de acceso a vivienda** para uso exclusivo y permanente de hogares de escasos recursos en situación crítica habitacional, mediante **subsidios** o créditos con garantía hipotecaria”.

c) Ley local n° 447/00⁹⁸ ley marco de políticas para la plena participación e integración de las personas con necesidades especiales

El **artículo 1°** establece “un Régimen Básico e Integral para la **prevención, rehabilitación, equiparación** de posibilidades y oportunidades y para la participación e integración plena en la sociedad de las personas con **necesidades especiales**”.

El **artículo 3°**, por su parte, considera que son personas con “**necesidades especiales**” aquellas que “padezcan **alteración**, parcial o total, y/o limitación funcional, permanente o transitoria, **física, mental o sensorial**, que en relación a su edad y medio social impliquen desventajas considerables en su desarrollo”.

d) Ley local n° 1.251/03⁹⁹ de creación del IVC “Instituto de Vivienda de la Ciudad”

El **artículo 3°** establece que el IVC (anterior Comisión Municipal de la Vivienda “CMV”) “tiene por objeto la **ejecución de las políticas de vivienda** del GCBA”.

A su vez, su **artículo 5°** individualiza sus funciones, entre las cuales se

⁹⁷

Disponible

en:

<https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/6654#:~:text=Art%C3%ADculo%201%C2%B0%20El%20Poder,en%20procesos%20de%20organizaci%C3%B3n%20colectiva.>

⁹⁸ Disponible en: <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/8110>.

⁹⁹

Disponible

en:

<https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/51484#:~:text=Promocionar%20la%20demanda%20a%20trav%C3%A9s,cofinanciamiento%20con%20entidades%20financieras%20oficiales.>

encuentra la de “planificar y desarrollar los **planes de acceso a la vivienda**”.

ACTUALIDAD: En la actualidad, la propuesta de acceso a la vivienda mediante el acceso a créditos hipotecarios otorgados por el IVC no ha tenido el efecto esperado.

A título ilustrativo, se advierte que “el **número de viviendas escrituradas** por el IVC **se redujo** de 1700 en el 2017 a 96 en el 2019 y sólo 38 en el 2020”.

A su vez, “los créditos de la ley 341, tanto los individuales como los colectivos y los especiales **se redujeron** en el último bienio”.

Lo mismo ocurre con los restantes créditos y/o préstamos hipotecarios vigentes. Así, “respecto de los créditos ‘Vivienda Porteña’ y ‘Préstamos Hipotecarios Ciudad Social’, **no hubo solicitudes**, adjudicados ni escriturados durante el 2020 y el 2021”¹⁰⁰.

e) Decreto n° 1.234/04¹⁰¹ de creación del programa de apoyo habitacional

Dicho decreto, en su **artículo 1°** establece la creación del Programa de Apoyo Habitacional, en la órbita de la Secretaría de Desarrollo Social, “destinado a efectivizar la **asistencia** de las personas beneficiarias del Programa social establecido en el Art. 19 in fine del Decreto N° 895/GCBA/02” –actualmente derogado–, “alojadas en hoteles en los que se disponga o haya dispuesto la clausura administrativa”.

A su vez, en su **artículo 4°**, consigna que “las personas y los grupos familiares que se encuentren en la situación prevista... podían optar.. entre percibir un monto en concepto de **subsidio** o de mutuo con garantía hipotecaria, con el objeto de contribuir al logro de **soluciones habitacionales** o a la adquisición de inmuebles destinados a vivienda, respectivamente”.

¹⁰⁰ Informe: *Créditos para el acceso a la Vivienda a Agosto 2022*, elaborado por la Secretaría General de Planificación de la Secretaría Judicial de Investigaciones de la Dirección de Investigaciones del MPD, CABA, 2022.

¹⁰¹ Disponible en: <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/58746#:~:text=DECRETA%3A,social%20establecido%20en%20el%20Art.>

f) Decreto n° 690/06¹⁰² de creación del programa “Atención para Familias en Situación de Calle”

El **artículo 2°** dispone la creación del programa “**Atención para Familias en Situación de Calle**” en el ámbito de la CABA, cuya autoridad de aplicación es la Dirección General de Fortalecimiento Familiar y Socio - Comunitaria dependiente del Ministerio de Derechos Humanos y Sociales”.

Por su parte, su **artículo 3°** establece que dicho programa “tiene como objeto el **otorgamiento de subsidios** a fin de brindar asistencia a las familias en situación de calle, fortaleciendo el ingreso familiar, exclusivamente **con fines habitacionales** y la orientación de aquéllas en la búsqueda de distintas **estrategias de solución a su problemática habitacional**”.

Como se expresará en el punto siguiente, esta normativa ha sufrido sendas modificaciones.

g) Resolución n° 1.554/08¹⁰³ que reglamenta el Programa “Atención para Familias en Situación de Calle”

El **artículo 3°** dispone, en sus incisos b y d, la creación de un **Equipo de Seguimiento y Evaluación** de los beneficiarios del Programa referido, cuyas funciones principales, en lo que aquí importa, consisten en:

-**Asesorar y orientar**, cuando fuera solicitado por la parte beneficiaria, sobre alternativas habitacionales a fin de **superar la emergencia**.

-Realizar **derivaciones** a otros programas, elaborar los **informes** técnicos que le sean solicitados y **colaborar** con el correcto funcionamiento del Programa, asentando y comunicando cualquier observación que considere menester.

¹⁰² Disponible en: <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/86704>.

¹⁰³ Disponible en: <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/122606>.

ACTUALIDAD: Es dable señalar que la normativa antes referida –**decreto n° 690/06**– ha sufrido sendas **modificaciones** tendientes, entre otras, a actualizar los montos del subsidio.

A título enunciativo, el **decreto n° 248/22**¹⁰⁴ establece que el monto del subsidio a otorgar “a partir del 1° de octubre de 2022, de hasta pesos \$243.756”.

Se advierte que dicho **programa** era “el **más importante para atender la emergencia habitacional en la CABA**, alcanzado en el 2021 a casi 25.000 titulares. Entre el 2011 y el 2018 oscilo entre 8.000 y 10.000 titulares, lo que implica que al 2021 tuvo un crecimiento del 148%”¹⁰⁵.

Finalmente, se destaca la **reciente modificación** efectuada mediante el **Decreto n° 155/23**¹⁰⁶.

Entre otras, se modificó la denominación del programa “**Apoyo para Personas en Situación de Vulnerabilidad Habitacional**”, se amplió el monto del apoyo económico otorgado (\$600.000, abonado en un máximo de 12 cuotas mensuales y consecutivas, cada una de hasta \$ 50.000), y se ampliaron los requisitos exigidos para acceder al mismo y las responsabilidades de sus beneficiarios.

h) Ley local n° 3.706/10¹⁰⁷ **de protección y garantía integral de los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo a la Situación de Calle**

El **artículo 1°** establece como objetivo de la ley “**proteger integralmente y operativizar** los derechos de las personas en **situación de calle** y en **riesgo** a la situación de calle”.

A su vez, su **artículo 4°**, inciso c), dispone en lo que aquí importa como deber del Estado local “garantizar la formulación e implementación de **políticas públicas** en

¹⁰⁴ Disponible en: <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/612805>.

¹⁰⁵ Informe: *Vivienda. Subsidios Habitacionales Para Personas En Situación De Calle*, elaborado por la Secretaría General de Planificación de la Secretaría Judicial de Investigaciones de la Dirección de Investigaciones del MPD, CABA, 2022.

¹⁰⁶ Disponible en: <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/662729>.

¹⁰⁷ Disponible en: <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/165158#collapseFive>.

materia de salud, educación, **vivienda**, trabajo, esparcimiento y cultura elaboradas y coordinadas intersectorial y transversalmente entre los distintos organismos del estado”.

i) Ley local n° 4.036/11¹⁰⁸ de protección integral de derechos sociales a personas en condiciones de “vulnerabilidad social”

El **artículo 1°** establece que dicha ley tiene por objeto “la **protección integral de los Derechos Sociales** para los ciudadanos de la CABA, priorizando el acceso de aquellos en **estado de vulnerabilidad social y/o emergencia** a las prestaciones de las políticas sociales que brinde el GCBA”.

A su vez, el **artículo 5°** dispone que “la **implementación de políticas sociales** comprenderá **prestaciones** que implicarán la aplicación de recursos **de carácter económico, técnico y material**”.

El **artículo 6°**, por su parte, define a la “**vulnerabilidad social**” como “la condición social de riesgo o dificultad que inhabilita, afecta o invalida la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos”.

A su vez, considera “**personas en situación de vulnerabilidad social**” a aquellas personas 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”.

¹⁰⁸ Disponible en: <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/187812>.

CAPÍTULO V

Vulnerabilidad social de la familia amparista

§ 19. Noción de vulnerabilidad social

Para su correcta comprensión, es preciso advertir que el concepto de **vulnerabilidad social** tiene dos componentes explicativos.

Por una parte, “la **inseguridad e indefensión** que experimentan las comunidades, familias e individuos en sus **condiciones de vida** a consecuencia del impacto provocado por algún tipo de evento económicosocial de carácter traumático”.

Por otra parte, “el manejo de **recursos** y las **estrategias** que utilizan las comunidades, familias y personas para enfrentar los efectos de ese evento”¹⁰⁹.

Sentado lo expuesto, y pese a su estrecha vinculación, **no debe confundirse la pobreza con vulnerabilidad social**.

En efecto, la **pobreza** “refiere a la **escasez de ingresos monetarios** para cubrir las necesidades básicas alimentarias y no alimentarias de los hogares”.

Mientras que la **vulnerabilidad** “hace énfasis en el **impacto que provocan eventos económicosociales extremos sobre las capacidades de las personas**”¹¹⁰.

Tal como fuera adelantado, la noción de **vulnerabilidad social** tiene como objetivo identificar a aquellas personas y hogares que “tienen menor capacidad de respuesta y resiliencia” y, por lo tanto, “están **expuestos** a mayores niveles de **riesgo por alteraciones** significativas en los planos sociales, políticos y económicos que **afectan sus condiciones de vida** y la capacidad de habilitarse por sus propios medios o por ayuda externa”¹¹¹.

En similares términos, la doctrina ha acogido la concepción de “emergencia habitacional”. La misma ha sido interpretada como “la situación que atraviesan los sujetos que no pueden acceder a una vivienda digna: por tanto incluye desde encontrarse en situación de calle, vivir en hoteles que no reúnen las condiciones de habitabilidad

¹⁰⁹ PIZARRO, Roberto, *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina*, División de Estadística y Proyecciones Económicas, CEPAL, Santiago de Chile, 2001.

¹¹⁰ PIZARRO, Roberto, *op. cit.*

¹¹¹ BUSO, Gustavo, *Pobreza, exclusión y vulnerabilidad social, Usos, limitaciones y potencialidades para el diseño de políticas de desarrollo y de población*, VIII Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Asociación de Estudios de Población de la Argentina, Tandil, 2005.

anteriormente mencionadas, inquilinatos, casas tomadas, paradores nocturnos, hogares, casillas en asentamientos, o subsidiados por programas habitacionales que no alcanzan a garantizar la satisfacción de las necesidades de los sujetos”¹¹².

§ 20. Acceso prioritario a las políticas sociales

La legislatura local y, por lo tanto, las/os constituyentes, han establecido el universo de personas que merecen principal protección o acceso prioritario a las políticas sociales, por hallarse en situación de vulnerabilidad.

En lo que aquí interesa, se le ha otorgado **protección integral** de los derechos sociales, en particular, en lo que respecta al derecho a un alojamiento, a las personas mayores de edad, y a aquellas personas que padezcan alguna **discapacidad**. Mientras que se le ha asignado **prioridad** en el acceso a las políticas sociales a los grupos familiares con **niñas/os** y adolescentes.

En este mismo sentido se ha expedido la jurisprudencia del fuero local, en pos de individualizar al universo de personas con prioridad en el acceso a las políticas sociales que instrumente el gobierno local.

Así, el **TSJ** determinó quiénes tienen **acceso prioritario**. Entendió que “dentro del universo de personas en situación de **vulnerabilidad social** el Legislador ha hecho la siguiente **distinción**: i) personas mayores y **discapacitadas**, tienen, entre otros, **derecho a un alojamiento**; y, ii) el **resto** de las personas en esa situación tienen **acceso prioritario a las políticas sociales** que instrumente el GCBA, pero dentro de este segundo grupo están en una situación privilegiada los **grupos familiares con niños/as**”¹¹³.

En similares términos, sostuvo que “dentro del universo de personas en ‘estado de vulnerabilidad social’, la ley 4.042 prioriza en el acceso a los programas de vivienda o hábitat a los **grupos familiares** con niñas, **niños** y adolescentes”¹¹⁴.

¹¹² TROIANI, María Josefina, *La justicia de la injusticia. Derecho a la vivienda digna y Salud Integral*, Publicado en la Revista digital Margen, Argentina, 2012.

¹¹³ TSJ *in re* “Veiga Da Costa, Rocío c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido”, expediente n° 10.229/13, sentencia del 03/03/2014.

¹¹⁴ TSJ *in re* “GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: K.M.P c/ GCBA y otros s/ amparo (art. 14 CCABA)”, expediente n° 9.205/12, sentencia del 21/03/2014.

§ 21. Situación particular del grupo familiar

El eje central del caso bajo análisis radica en el **acceso a la vivienda digna** de una **madre** soltera (hogar monoparental), quien carece de redes de contención que puedan brindarle colaboración alguna o sostén, y se encuentra a cargo de su hijo, un **niño** que padece una **discapacidad** no evolutiva.

En primer lugar, se advierten las dificultades que reviste el acceso a una vivienda en un hogar monoparental. Así, la vivienda “constituye uno de los **problemas más graves** para las **madres que educan solas a sus hijos**”¹¹⁵.

Además, como ha quedado demostrado a lo largo del presente trabajo, se advierte que la dificultad en el acceso a una vivienda digna **incide** negativamente en la **salud integral** de las personas.

Tal situación se agrava cuando algún/a integrante del grupo familiar padece una **discapacidad** limitante, como sucede en el supuesto analizado.

En efecto, en “los **hogares** en que viven personas con **discapacidad** duplican la probabilidad de presentar exclusión social respecto a los hogares que no tienen personas con discapacidad”¹¹⁶.

En tales circunstancias, se destaca que entre los factores que dificultan el acceso a la vivienda las personas con **discapacidad** se han detectado dos fundamentales: Ellos son: “la **falta de recursos económicos** para el acceso y mantenimiento de una vivienda adecuada a sus necesidades y de **apoyos** para llevar a cabo las actividades de la vida diaria”.

Ello, teniendo principal atención que “las personas con **discapacidad** no son un grupo homogéneo que requiere un único tipo de soluciones. Se van a encontrar niveles muy heterogéneos en cuanto a la **dependencia para el desarrollo de sus actividades** de la vida diaria. No todas las personas podrán alcanzar el mismo nivel de

¹¹⁵ GIRALDES, Mónica, PENEDO, Estibalitz, SECO, Mertxe y ZUBELDIA, Uxo, *La familia monoparental*. Revista de servicios sociales, 1998. Publicado en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2698833>.

¹¹⁶ GOYTRE, Elena Martínez (Coordinadora), PROVIVIENDA, *Mejor en casa. Autonomía residencial de las personas con discapacidad*, Xunta de Galicia, Consellería de Política Social e Xuventude, Madrid, 2022.

autonomía”¹¹⁷.

Tal situación merece principal protección, ya que quien padece la **discapacidad** es un **niño**. Está demostrado que la vulnerabilidad habitacional y la carencia de recursos repercute en su desarrollo.

Así, “los **niños** pagan el precio emocional de vivir en hogares que sufren un estrés financiero extremo. Esto puede **afectar su bienestar general y su desarrollo**, provocando problemas en la escuela y en entornos sociales”¹¹⁸.

En conclusión, reviste gran importancia el caso bajo análisis, en tanto ha demostrado que el grupo familiar amparista merece principal protección estatal. Ello “en razón de las **particularísimas condiciones de los demandantes**”¹¹⁹.

¹¹⁷ PROVIVIENDA, *op.cit.*

¹¹⁸ SUNDERLAND, Judith, investigadora sénior de la división Europa y Asia Central de Human Rights Watch, Informe que se basa en la investigación que condujo en España en 2013. Disponible en <https://www.hrw.org/es/report/2014/05/27/suenos-rotos/el-impacto-de-la-crisis-de-la-vivienda-espanola-en-los-grupos>.

¹¹⁹ BENENTE, Mauro y THEA, Federico (Compiladores), *Derecho a la vivienda y litigio estructural*, 1a ed., Ed. Edunpaz, Buenos Aires, 2017.

CAPÍTULO VI

Conclusiones

§ 22. Relevancia de la intervención estatal

Conforme fuera expuesto a lo largo del presente trabajo de tesis, se recuerda que a nivel local se ha reconocido el derecho a una vivienda digna, y se ha puesto en cabeza del Estado local la obligación de resolver progresivamente la problemática habitacional de las personas que integran la Ciudad.

No obstante, al día de la fecha **no existe una ley formal que reglamente el derecho a la vivienda**, donde se disponga las políticas públicas en materia habitacional destinadas a lograr una solución progresiva y definitiva al déficit habitacional, conforme lo establece el artículo 31 de la constitución local.

En cambio, sí se han establecido una serie de programas habitacionales que, como fuera referido por la Corte Suprema, consisten en paliativos parciales, temporarios e inadecuados para lograr el fin pretendido.

Ahora bien, es importante destacar que el derecho en crisis puede consagrarse de distintas formas, ello no implica un derecho a obtener la propiedad de un inmueble, sino que el Estado debe garantizar su satisfacción a través de los medios disponibles.

En efecto, como sostiene la jurisprudencia del fuero local, “la **obligación estatal** aquí establecida podrá ser satisfecha por los **medios que la autoridad administrativa determine**, en tanto **garantice adecuada asistencia habitacional**, ya sea mediante la continuación de las prestaciones dinerarias –siempre que el monto asignado resulte suficiente para afrontar el costo de una vivienda en las condiciones establecidas–; o bien, por cualquier otro medio que resguarde los fines habitacionales perseguidos en este proceso, excluyendo a los paradores u hogares”¹²⁰.

Por su parte, la intervención estatal no se limita solo a la provisión de las medidas y/o el acceso a programas como paliativos temporales, sino que a fin de lograr una **solución duradera y estable**.

Así como también debe proveer, entre otras, **orientación, asesoramiento,**

¹²⁰ Juzgado CAyT n° 1, Secretaría n° 1, *in re “Leonhardt, Margarita Amelia y otros c/ GCBA s/ amparo – habitacionales”*, expediente n° 366.585/2022-0, sentencia del 06/10/2023.

formación y seguimiento para que dichas personas puedan **superar la situación de vulnerabilidad**.

Así, la intervención estatal “debe tener por **objeto** facilitar la **superación de la emergencia**, de manera tal que las personas alcancen una **solución estable y duradera**. Para ello, el Estado debe proveer ... el **asesoramiento** y la **orientación** necesarios, tal como la normativa lo establece”¹²¹.

§ 23. Cambio de paradigma

El precedente de la CSJN, con gran acierto, hace una **interpretación del derecho a la vivienda** en su **concepción amplia**, donde considera la situación de vulnerabilidad del grupo familiar llevada a debate, con citas y referencias a los derechos fundamentales reconocidos en la CN, en la CCABA y en normativa local.

A su vez, establece los **parámetros a seguirse** en situaciones similares, donde se halle vulnerado el derecho al acceso a la vivienda.

En efecto, la Corte Suprema, en su carácter de máxima intérprete y garante constitucional, determina el alcance del derecho constitucional vulnerado. Ello así en tanto “es la **máxima autoridad** en materia de **interpretación** de la **Constitución Nacional**”¹²².

En su fallo destaca, entre otras cuestiones, la **operatividad** de los **derechos sociales**, los **grupos sociales prioritarios**, el **control judicial** de las decisiones discrecionales y de las políticas públicas, y la **insuficiencia e ineficacia** de su ejecución por parte del gobierno local.

Es decir, se ha constituido en un *leading case* en la materia, dando luz tanto a las Defensorías Públicas a la hora de petitionar en resguardo de los derechos de las personas cuyos derechos constitucionales se hallan vulnerados, de los Juzgados y Tribunales inferiores al momento de resolver en tales cuestiones, así como también del gobierno local en cuanto a los límites de su accionar.

En tal sentido, “las **doctrinas de la Corte** obtendrán **seguimiento por parte de los jueces inferiores**”, más aún cuando estén fundadas “en la constitución y en los

¹²¹ Juzgado CAyT n° 10, Secretaría n° 19, *in re* “Chilon Pereyra, Álvaro c/ GCBA s/ amparo – habitacionales”, expediente n° 110.438/2021-0, sentencia del 07/02/2023.

¹²² DALLA VIA, Alberto R. *op cit.*

instrumentos internacionales de derechos humanos”¹²³.

A su vez, su decisión le otorga mayor certeza en cuanto a las limitaciones existentes vinculadas al acceso a la vivienda, dejando atrás el precedente “Alba Quintana” donde el TSJ lo había considerado con un carácter más restrictivo.

En efecto, al adoptar el criterio anterior sostenido por el TSJ “no resulta posible la satisfacción de los objetivos que persiguen los principios *pro homine* y de progresividad en materia de aplicación de derechos humanos”¹²⁴.

Tal es así que para resolver, dicho tribunal había remitido a los criterios sentados en un precedente anterior que no se ajustaba al caso bajo análisis.

Vale recordar que en el caso “*Q.C.S.Y.*” el grupo familiar amparista se hallaba en situación de máxima **vulnerabilidad social**, en tanto se encontraba compuesto por una **mujer sola** (hogar monoparental), a cargo de su hijo, un **niño** con una **discapacidad** producida por una encefalopatía crónica no evolutiva.

En efecto, las cuestiones planteadas en este caso “**exceden el requerimiento del acceso a la vivienda**, dado que también se debió dar **respuesta** al reclamo de una madre y su hijo en situación de **extrema vulnerabilidad**”¹²⁵.

En el mismo sentido el Dr. Sabsay sostiene “no es posible considerar que la **actora** y su **hijo** podían ver satisfechos ese nivel mínimo aceptable en materia de vivienda, a través de un sistema como el previsto en los **programas** de la CABA, caracterizado por su **precariedad**, **limitación** en el tiempo y **falta de adecuación** a la grave situación por la que atravesaba la actora”¹²⁶.

En conclusión, de lo resuelto por la CSJN se desprenden los siguientes lineamientos a tener en cuenta frente a futuros reclamos:

“1) **alcance y reconocimiento del acceso a una vivienda digna** para sectores

¹²³ MANILI, Pablo L. *El seguimiento de la jurisprudencia de la Corte Suprema por los tribunales inferiores*. Artículo publicado en revista jurídica La Ley 2020-D-4040.

¹²⁴ GARGARELLA, R. y MAURINO, G., *Vivir en la calle. El derecho a la vivienda en la jurisprudencia del TSJC*, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho, Departamento de Publicaciones, Buenos Aires, 2011.

¹²⁵ ZAVAGLIA, Tristán Gómez, *El derecho humano a una vivienda adecuada*, Publicado en “*Derecho Procesal Constitucional*” (Coordinador: Eduardo Andrés Velandia Canosa), Editorial VC-Editores Ltda. Bogotá Colombiana, Colombia, 2013.

¹²⁶ SABSAY, Daniel A., *El acceso a la vivienda digna en un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*. Disponible en el sitio web: <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/0/el-acceso-a-la-vivienda-digna-en-un-fallo-de-la-corte-suprema-de-justicia-de-la-nacion.pdf>.

especialmente vulnerables (**normas operativas** con vocación de efectividad);

2) la **operatividad** tiene un **carácter derivado** en la medida en que se consagran **obligaciones de hacer a cargo del Estado**;

3) el grado de operatividad significa, en principio, que su implementación **requiere de una ley del Congreso o de una decisión del Poder Ejecutivo**;

4) existe la necesidad de valorar de modo general otros derechos tales como la salud, las prestaciones jubilatorias, los salarios, y otros, así como los recursos necesarios;

5) las **normas** mencionadas **no consagran una operatividad directa**, en el sentido de que, en principio, todos los ciudadanos puedan solicitar la provisión de una vivienda por la vía judicial;

6) 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 Judicial¹²⁷ (destacado añadido).

§ 24. Progresividad y operatividad

Los principios de **progresividad** (o no regresividad) implican que el Estado debe **adoptar medidas** que logren progresivamente la **plena efectividad** de los **derechos reconocidos y alcanzados** hasta el momento.

A su vez, le impone la obligación de **no aplicar medidas que impliquen un retroceso** en los estándares de su protección.

En definitiva, refiere a la imposibilidad de disminuir o degradar la situación de progreso social, cultural o económico logrado por una persona o grupo social determinado.

Es así que “el impulso a la **progresividad** en la plena efectividad de los derechos humanos, sumado al principio *pro homine* determinan que el intérprete deba **escoger** dentro de lo que la norma posibilita, el **resultado que proteja en mayor medida a la persona humana**”¹²⁸.

Por su parte la CSJN en su decisión, amparándose en el principio de

¹²⁷ ZAVAGLIA, Tristán Gómez, *op. cit.*

¹²⁸ Secretaría de Jurisprudencia de la CSJN, *Nota de jurisprudencia*, 2021. Disponible en <https://sj.csjn.gov.ar/homeSJ/notas/nota/22/documento>.

progresividad, refuerza su visión de que las **políticas discrecionales** se encuentran sujetas al **control de razonabilidad** por parte de la **jurisdicción**, sin que ello afecte de manera alguna las decisiones de los órganos legislativo y ejecutivo; reafirmando así su posición respecto a la división de poderes.

En efecto, el Máximo Tribunal “efectúa una **interpretación generosa** en materia de **operatividad de derechos económicos, sociales y culturales**. Gracias a este esfuerzo consagra la justiciabilidad de este tipo de cuestiones, en tanto se presenten determinadas circunstancias que precisa y sin que ello vaya en desmedro de la separación de poderes, ya que reconoce en la materia la competencia básica de los órganos legislativo y ejecutivo quienes deben establecer las leyes y políticas que permitan que dicha categoría de derechos no se transforme en ilusoria”¹²⁹.

En el mismo sentido, como destaca el Dr. Maraniello, la CSJN interpreta que la CN no es “un catálogo de sugerencias, sino son verdaderas **obligaciones**, apoyado en lo que se conoce como la **fuerza normativa** de la Ley Fundamental”.

A su vez, el jurista referido agrega que ello obedece a que “frente a mandatos tanto constitucionales como legislativos concretos, el Poder Judicial deba determinar si existe una violación no solo por acción sino también por omisión de las autoridades públicas, que deben hacer **operativas las pautas constitucionales o legales**, sin que ese accionar pueda ser considerado como una afectación al principio republicano de división de funciones del Estado”¹³⁰.

§ 25. Visibilización de la problemática habitacional

a) Publicidad de los programas habitacionales vigentes

Tal como fuera expuesto, la **judicialización** del derecho a la **vivienda digna** en el ámbito de la CABA ha logrado **modificar** no solo el amplio **marco normativo** relativo al acceso a la vivienda, sino también las **políticas públicas** y la estructura organizativa de la Administración Pública local.

¹²⁹ SABSAY, Daniel A., *op.cit.*

¹³⁰ MARANIELLO, Patricio, *Writ of Mandamus o acción de cumplimiento en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Análisis del caso “Etcheverry”*. Artículo publicado en revista jurídica La Ley 2022-D-1549.

Así, se evidencia que “las **propias decisiones judiciales** fueron motivo sustancial de **modificación de la política social** (pasaje del sistema de hoteles a uno de subsidios directos), cuyos restrictivos términos también fueron críticamente considerados por los diferentes actores del Poder Judicial local: asesores tutelares, defensores y jueces, en ambas instancias ordinarias”¹³¹.

A su vez, se destaca la **intervención** y gestión tanto judicial como extrajudicial del **MPD** en pos de **visibilizar la problemática habitacional** que aqueja a un sector de nuestra sociedad.

Los efectos y consecuencias de su actuación, sumado a la era digital que cursamos, ha llevado al propio gobierno local a dar publicidad y poner en conocimiento de toda la ciudadanía, a través de sus plataformas digitales, sus programas de acceso a la vivienda.

Entre otras, en su sitio web oficial lucen los diversos **programas** tendientes a brindar acompañamiento y apoyo económico a **personas** y a **familias en riesgo de desamparo habitacional**.

Allí informa que tales subsidios económicos buscan, entre otras, fortalecer los ingresos de las familias, quienes luego deben realizar una rendición periódica del gasto. Mientras que simultáneamente, se brinda orientación a las personas beneficiarias para la búsqueda de estrategias de solución a sus **problemas de vivienda**¹³².

§ 26. Organismos y programas locales creados para paliar la crisis habitacional

Como ya fuera adelantado, se han creado una serie de organismos y programas tendientes a paliar, en su mayoría de manera transitoria, la crisis habitacional. Así como también se han creado organismos destinados a orientar a la ciudadanía en sus demandas sociales y el acceso a la justicia.

El GCBA, por su parte, administra dos líneas de apoyo económico. Ellas son: el

¹³¹ CORTI, Horacio (Comp.), *op cit.*

¹³² Ver sitio web del GCBA: <https://buenosaires.gob.ar/desarrollhumanoyhabitat/familiasencalle>.

Subsidio 690¹³³ y Nuestras Familia¹³⁴.

El programa **Buenos Aires Presente (BAP)**¹³⁵ ha sido creado para paliar la situación del acceso a la vivienda de la población más vulnerable. Dicho programa se ocupa de **atender a personas** y a **familias** en condición de **emergencia social**, les brinda información y asesoramiento acerca de todos los recursos sociales disponibles del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat y demás organismos de la Ciudad.

Los **Centros de Inclusión Social (CIS)**¹³⁶ tienen como objetivo brindar a las personas en situación de calle un espacio de contención integral para promover su reinserción social.

La **Unidad de Gestión de Intervención Social (UGIS)**¹³⁷ tiene como objetivo asistir en situaciones de emergencia social, y organizar, ejecutar y supervisar las obras de solución, mejoramiento habitacional y mantenimiento del hábitat en villas y barrios vulnerables, integrándolos a la trama de la Ciudad a través de obras de construcción o autoconstrucción.

Por su parte, la **Dirección de Orientación al Habitante (DOH)** “tiene por misión “orientar a los habitantes en sus demandas sociales en materia del ejercicio de los derechos constitucionales y legales, otorgando prioridad a aquellas personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, pobreza o exclusión social”¹³⁸.

A su vez, “promueve el **acceso a la justicia** de quienes habitan la Ciudad y, en especial, asiste y orienta a las personas y grupos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad social o viven en barrios vulnerables de la CABA. Atiende, de manera presencial, aquellas **consultas vinculadas con derechos sociales** que se encuentran **vulnerados** (como el derecho a la **vivienda**, a la alimentación, a la salud y a la educación) y **cuyo goce y ejercicio deben ser garantizados por el GCBA**”¹³⁹.

¹³³ **Subsidio 690:** Este apoyo económico está dirigido a familias o a personas solas que se encuentran en inminente situación de desamparo habitacional o que se hallan transitoriamente sin vivienda o refugio, por motivo de desalojo u otras causas.

¹³⁴ **Nuestras Familias:** Esta asistencia económica está destinada a grupos familiares que se encuentran en situación de vulnerabilidad o riesgo social comprobado.

¹³⁵ Ver sitio web del GCBA: <https://buenosaires.gob.ar/desarrollohumanoyhabitat/desarrollohumanoyhabitat/inclusion-social-y-atencion-inmediat/asistencia-integral-inmediata/buenos-aires-presente-bap>.

¹³⁶ Ver sitio web <https://buenosaires.gob.ar/desarrollohumanoyhabitat/atencioninmediata/hogares>.

¹³⁷ Ver sitio web <https://buenosaires.gob.ar/desarrollohumanoyhabitat/ugis>.

¹³⁸ Ver sitio web <https://buenosaires.gob.ar/guiajuridicagratuita/direccion-de-orientacion-al-habitante>.

¹³⁹ Ver sitio web <https://www.mpdefensa.gob.ar/derechos-humanos/orientacion-al-habitante>.

§ 27. Análisis del nuevo régimen de Co-Vivienda

Es dable destacar la reciente sanción de la **ley local n° 6.639**¹⁴⁰, publicada en el Boletín Oficial de la Ciudad el 30/05/2023, que crea un nuevo **régimen de Co-Vivienda** destinado a facilitar el acceso a la vivienda de aquellos sectores con necesidades habitacionales insatisfechas.

En lo que aquí interesa, su **artículo 1°** establece que el régimen referido tiene por **objeto** implementar **políticas públicas que faciliten el acceso a la vivienda** en virtud de lo establecido en la ley local 1.251 –IVC–, el Libro IV del CCyCN y el artículo 31 de la CCABA y normativa concordante.

Mientras que su **artículo 2°** dispone que los **sujetos beneficiarios** del régimen son aquellas personas que se encuentran en **situación de vulnerabilidad y/o afectadas por el déficit habitacional** y/o los que deseen formar parte de las comunidades de Co-Vivienda, debiendo conformar una organización.

A su vez, en su **artículo 3°** se establece que podrán sujetarse al régimen los **inmuebles de CABA** de dominio privado de CABA, como los del IVC, mientras que también aquellos de dominio privado de otros sujetos de derecho público estatales y no estatales y del dominio de personas jurídicas de derecho privado que no posean fin de lucro, en virtud de los convenios que se celebren a los fines del cumplimiento de la referida ley.

Allí también se establece que para su cumplimiento rigen por las normas del CCyCN sobre derechos reales de dominio, superficie, propiedad horizontal y uso, como asimismo de la posesión, en los aspectos indicados en la ley.

Si bien la normativa referida ha sido concebida con buenas intenciones y finalidad acertada, la misma es muy reciente y merece un análisis más profundo, para así lograr implementar el régimen pretendido sin que colisione con normas de orden público y/o que merezca cuestionamientos jurídicos posteriores que obstaculicen su ejecución.

Por lo pronto, ya ha merecido observaciones y opiniones de diversos juristas. Así, han advertido imprecisiones en la técnica legislativa adoptada, ya que –entre otras

¹⁴⁰ Sancionada el 11/05/2023. Disponible en el sitio web de SAIJ: <http://www.saij.gob.ar/>

cuestiones— se aparta de aspectos relevantes en materia de derechos reales, vinculados con el orden público.

En efecto, vale recordar que en nuestro país los **derechos reales** se encuentran regidos por el sistema de *numerus clausus* o de número cerrado, en tanto su **creación y estructura** sólo puede ser **establecida por la ley**.

Así las cosas, la doctrina ha entendido que en la nueva normativa local “se introducen *términos absolutamente ajenos a esta materia como ‘Co-Vivienda’, ‘Organizaciones’, ‘Hogar’* (al que llamativamente se personaliza cuando se alude a los ocho (8) salarios mínimos) y se atribuye tanto a las denominadas ‘Organizaciones’ como al IVC facultades que a nuestro modo de ver **no se ajustarían en algunas cuestiones a lo dispuesto por el Código Civil y Comercial en su Libro Cuarto, dedicado a los derechos reales**”.

A su vez, han advertido la ausencia de un plazo mínimo de duración del régimen, lo cual —entre otras— “*hubiera resultado conveniente a fin de posibilitar la recuperación de las inversiones que debe realizar el superficiario*”.

Finalmente, han realizado sugerencias para su correcta implementación, tales como que “todos los derechos reales que recaigan sobre los inmuebles o los edificios sujetos a este nuevo régimen de Co-Vivienda, **deberán ser inscriptos en el Registro de la Propiedad Inmueble** para resultar **oponibles a terceros** dada la oponibilidad *erga omnes* que caracteriza a los derechos reales”¹⁴¹ (destacado añadido).

§ 28. Problemática y herramientas para mejorar el déficit habitacional

a) Subejecución presupuestaria

Es relevante destacar que la Ciudad de Buenos Aires es una de las ciudades con el presupuesto per cápita más elevado de América Latina, mientras que también cuenta con altos estándares de calidad de vida.

Por ello, resolver el **déficit habitacional** es una **deuda pendiente** que tenemos todos y cada uno de sus habitantes.

En este sentido, se advierte que “aun cuando se encuentra en una situación

¹⁴¹ ITURBIDE Gabriela A., *Breves comentarios a la ley 6639 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sobre el nuevo Régimen de Co-Vivienda*. Artículo publicado en revista jurídica La Ley 2023-D-1507.

privilegiada respecto de otras provincias y ciudades de nuestro país desde el punto de vista de los recursos disponibles, presenta una situación económico social de gran **desigualdad y fragmentación**”¹⁴².

En efecto, en su amplio marco normativo consagra el **derecho a la vivienda** digna y a un hábitat adecuado, con particular énfasis a los sectores de pobreza crítica, con escasos recursos y con mayor vulnerabilidad social.

No obstante, la **subejecución presupuestaria** en materia habitacional se revela como un **escollo** para lograr la **satisfacción de ese derecho constitucional**.

Las políticas públicas existentes en la materia “tienen una **perspectiva de corto plazo** que se centra principalmente en paliar la emergencia con la oferta de alojamiento temporal, **pero sin abordar las causas de fondo** que explican el fenómeno”¹⁴³.

Así lo demuestran los diversos informes elaborados tendientes a ilustrar la situación referida.

El Censo Popular de Personas en Situación de Calle¹⁴⁴, por su parte, decidió colocar la situación de crisis habitacional en números durante los años 2017 y 2019. Así en el censo relativo al año **2019** se registraron **7.251 personas en situación de calle** en la Ciudad.

En efecto, si bien el GCBA reconoce oficialmente que en 2022 había en la Ciudad 2.400 personas en situación de calle, aunque otras organizaciones sociales y organismos señalan que el número casi se triplica¹⁴⁵.

Tal como fuera expuesto por la Corte en el precedente bajo análisis “las **carencias presupuestarias**, aunque dignas de tener en cuenta, **no pueden justificar el incumplimiento** de la Constitución Nacional ni de los tratados internacionales a ella

¹⁴² Informe sobre la asequibilidad de la vivienda, elaborado por el MPD en respuesta a la Convocatoria de Aportes para la elaboración del Informe requerido por la ONU sobre: *Un lugar para vivir con dignidad para todos: Hacer que la vivienda sea asequible*, 2023.

¹⁴³ ACIJ, *Situación de calle en CABA: hacia una política integral*, Programa Derecho a la Ciudad, 2022. Disponible en el sitio web de ACIJ: <https://acij.org.ar/>.

¹⁴⁴ El Censo Popular es un censo organizado por organizaciones sociales y miembros de la defensa pública. La iniciativa fue impulsada por el subregistro de los conteos que realizó el GCBA. En ellos, no se contempla todo el universo de personas que están efectivamente en calle, se obvia la población en centros de integración y se deja de lado cualquier análisis cualitativo que pudiera servir para el diseño de las políticas integrales dispuestas en la Ley 3706 (conforme lo informado por la ACIJ).

¹⁴⁵ Informe: *Actualización de Personas en situación de calle en la CABA a Abril 2023*, elaborado por la Secretaría General de Planificación de la Secretaría Judicial de Investigaciones de la Dirección de Investigaciones del MPD, CABA, 2023.

incorporados, especialmente cuando lo que se encuentra en juego son **derechos fundamentales**”¹⁴⁶.

Por ello se advierte la “**falta de una política sistémica y eficiente** en materia habitacional”¹⁴⁷.

En definitiva, si bien en la Ciudad existen políticas públicas vinculadas a la problemática de acceso a la vivienda, “estas resultan insuficientes para llevar adelante la plena realización del derecho a una vivienda adecuada, debido a que el **presupuesto asignado es insuficiente**”¹⁴⁸.

b) Modificación de las políticas públicas

En la misma línea con lo expuesto en el punto anterior, se advierte que las políticas públicas existentes “tienen una **perspectiva cortoplacista**, focalizada en la emergencia y centrada en las causas individuales del problema, y carecen de articulación entre sí”¹⁴⁹.

Por ello resulta necesario “conseguir las **herramientas para superar el déficit habitacional**, en particular respecto de las personas con mayor vulnerabilidad social requiere superar el enfoque centrado en las causas individuales del fenómeno y en las acciones de asistencia a las necesidades inmediatas”¹⁵⁰.

En términos generales, “la política de vivienda y habitacional debería ser **versátil, participativa, ágil y actualizada**, apropiadas a cada región; ajustando a un fuerte fondo permanente y renovable de **financiamiento público** para adquirir suelo y vivienda popular, subsidiado de forma segmentada a la población según sus necesidades y posibilidades de ingreso”¹⁵¹.

Además, resulta **necesario “fortalecer las políticas focalizadas y asistenciales** destinadas a personas en situación de calle, como también implementar **políticas de largo plazo** que den una **solución integral** a esta población. Mientras se mantengan estáticos los montos asignados, las metas y estrategias destinadas a las personas en

¹⁴⁶ Ver considerando 16.

¹⁴⁷ FIDEL DOAT, Diego y FIDEL, Carlos, *La pandemia y el derecho de acceso a la vivienda*, Ab-Revista de abogacía año V n° 9, Buenos Aires, 2021.

¹⁴⁸ Informe sobre la asequibilidad de la vivienda, *op. cit.*

¹⁴⁹ ACIJ, *op. cit.*

¹⁵⁰ Ver cita anterior.

¹⁵¹ DOAT FIDEL, Diego y DOAT, Carlos, *op. cit.*

situación de calle y en riesgo de situación de calle es poco probable que se pueda dar una respuesta adecuada a la problemática”¹⁵².

No obstante, se destaca que pese a las observaciones y críticas señaladas, la legislatura local ha sancionado diversas normas –como la reciente ley n° 6.639– en pos de mejorar la situación de vulnerabilidad habitacional existente.

Así, deviene evidente que es mediante la intervención estatal que se debe canalizar esa necesidad habitacional insatisfecha. En tal sentido, “la inversión financiada y administrada por el gobierno para aumentar el stock de viviendas sociales puede proporcionar un escenario de recuperación viable para los países vulnerables a una crisis de vivienda”¹⁵³.

En definitiva, no puede soslayarse que “si bien existe un marco normativo nacional y local que protege y consagra el derecho a la vivienda de todos los ciudadanos, es **a través de las políticas públicas que los Estados pueden concretar los mandatos constitucionales y normativos**”¹⁵⁴.

§ 29. Reflexiones finales

El déficit habitacional en la CABA ha llevado a los estrados judiciales gran cantidad de **amparos habitacionales** tendientes a acceder, aumentar o prorrogar los diversos programas habitacionales existentes.

A título ilustrativo se observa que “tan solo entre enero y mayo de **2022** se encontraban vigentes **4.711 amparos**” en tal sentido¹⁵⁵.

En efecto, se puede advertir que las diversas **alternativas habitacionales** existentes consisten en meros **programas de emergencia**, lo cuales fueron originariamente previstos como **paliativos temporales**.

Es decir, tales alternativas **no constituyen una solución definitiva y estable** a la

¹⁵² ACIJ, *Derecho a la vivienda en CABA: Baja presupuestaria para el déficit habitacional. Presupuesto 2021*, Programa Derecho a la Ciudad, 2020. Disponible en el sitio web de ACIJ: <https://acij.org.ar/>.

¹⁵³ CATURIANAS, Dovydas (Senior Researcher, PPMI Group), *Policies to Ensure Access to Affordable Housing*, Requested by the EMPL committee, 2020.

¹⁵⁴ AMOROSO, Flavia, *Responsabilidad indirecta del Estado por la Vulneración del Derecho a la Vivienda “Estudio del caso del Barrio La Boca durante el período 2007-2015”*. Revista de la ECAE n° 4, Buenos Aires, 2020.

¹⁵⁵ Según lo informado por el GCBA mediante pedido de información pública el 4 de julio de 2022 en el expediente electrónico n° EX-2022-19496401-GCABA-DGSOCAI (conf. ACIJ, *op. cit.*).

problemática que aqueja a un porcentaje importante de la población.

El precedente del Máximo Tribunal Federal, por su parte, resulta un antecedente relevante en materia de defensa del derecho a la vivienda en la CABA y, en definitiva, para la protección de los derechos humanos.

Es decir, la CSJN no solo se expidió sobre el caso concreto bajo análisis, sino que realizó un análisis de diversas cuestiones de gran trascendencia en materia habitacional, entre otras, dejando atrás posturas de “cuestiones políticas no justiciables” y exentas del control judicial.

Así, a diferencia de lo sostenido por el TSJ, introdujo una visión amplia de la división de poderes.

Tales precisiones han sido relatadas por la Defensora General Marcela Millán, quien ha considerado que el fallo analizado es un antecedente fundamental para la protección de derechos humanos, mientras que también ha destacado tres ejes relevantes que surgen de la decisión del Máximo Tribunal:

En primer lugar, **la Corte determinó** que es **obligación del Estado**, diseñar e implementar políticas públicas que promuevan el acceso a la vivienda digna.

En segundo lugar, aplicó el **principio de progresividad de materia de derechos humanos**.

En tercer lugar, señaló que las **políticas públicas** tradicionales no garantizan el mínimo establecido por el marco normativo y finalmente, afirmó que los problemas presupuestarios no pueden ser excusa para el incumplimiento de las obligaciones estatales en materia de derechos fundamentales”¹⁵⁶.

Es así que la CSJN, en su carácter de máxima intérprete y garante constitucional, sentó los lineamientos y parámetros a seguirse ante situaciones similares.

En definitiva, ha sido el fallo más emblemático, y ha establecido un cambio de paradigma en materia de derecho a la vivienda digna.

En palabras finales, y en remisión a lo sostenido por el voto de mayoría del Máximo Tribunal Federal, se puede concluir que el derecho de acceso a una vivienda digna y el deber de protección de sectores vulnerables “no son meras declaraciones, sino

¹⁵⁶ Comunicación de la Defensora General Marcela Millán del 09/06/2022, *A 10 años de la sentencia en el caso Quisberth Castro*”, disponible en <https://www.mpdefensa.gob.ar/comunicacion/novedades-tus-defensores/a-10-anos-la-sentencia-el-caso-quisberth-castro>.

normas jurídicas operativas con vocación de efectividad”¹⁵⁷.

Tal es así que el derecho a la vivienda digna ha sido consagrado en diversas normas supranacionales, nacionales y locales, y presentado debates legislativos, jurisdiccionales y doctrinarios.

¹⁵⁷ Conf. considerando 10 del voto de la mayoría.

Bibliografía

§ 30. Obras y publicaciones

- ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, Constanza, *Autonomía de la Ciudad de Buenos Aires. Poder judicial y competencia originaria de la Corte Suprema. Análisis doctrinario y jurisprudencial*. Disponible en el sitio web del CIJur: https://cijur.mpba.gov.ar/files/bulletins/Autonom%C3%ADa_de_la_Ciudad_de_Buenos_Aires.pdf.
- AMOROSO, Flavia, *Responsabilidad indirecta del Estado por la Vulneración del Derecho a la Vivienda “Estudio del caso del Barrio La Boca durante el período 2007-2015”*. Revista de la ECAE n° 4, Buenos Aires, 2020.
- ANTIK, Analía, *Mecanismos de acceso a la vivienda en América Latina. Algunos casos*, Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, Universidad Nacional del Litoral, Argentina, 2014. Disponible en la biblioteca virtual de la UNL: <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar>.
- ANTOS, Valeria, *Protección de la vivienda de adultos mayores: acciones positivas*. Artículo publicado en revista jurídica La Ley 2019-D-2458.
- ARAUJO LARA, Angélica del Rosario, *Casa Para Todos: Derecho Humano y Constitucional*. Ponencia de la Sen. Araujo Lara publicada en el sitio web del Senado de la República, México: https://www.senado.gob.mx/comisiones/vivienda/foros/ponencia_senadora_araujo.pdf.
- ARENAZA, Soledad, *Módulo El Derecho a la Ciudad y a la Vivienda*, Centro de Justicia Y Derechos Humanos “Luis Eduardo Duhalde, Universidad de Lanús, provincia de Buenos Aires, 2016.
- BALBIN, Carlos F., *Manual de Derecho Administrativo*, 3° edición actualizada y ampliada, Ed. La Ley, Buenos Aires, 2015.
- BARRAZA Javier I., *Actualidad en la jurisprudencia sobre el poder de policía en la Constitución Nacional*, Publicado en la revista jurídica LA LEY, 1998-F-1051.
- BARRAZA, Javier I., *Las facultades discrecionales de los órganos administrativos*, Publicado en la revista jurídica LA LEY, Suplemento de Derecho Administrativo, 1998.
- BENENTE, Mauro y THEA, Federico (Compiladores), *Derecho a la vivienda y litigio estructural*, 1a ed., Ed. Edunpaz, Buenos Aires, 2017.

- BURBANO, Andrea y FIGUEROA CASTELÁN, Mariana (Ed. Acad.), *Habitar y habitabilidad en contextos metropolitanos*, (ISBN: 978-607-8706-89-1), Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Ediciones del Lirio, SA de CV, México, 2020.
- CHINCHILLA PEINADO, Juan Antonio, *La dimensión subjetiva del derecho a la vivienda de las personas con dificultades de acceso en el mercado libre y su concreción a través de un parque público de vivienda*, WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal (RI-SHUR), Madrid, España, 2020.
- BIDART CAMPOS, Germán J., *Artículo 75, Inciso 22, de la Constitución y los Derechos Humanos*. Disponible en el sitio web de Legislación Periodística y Derecho a la Información: <http://legislacionperiodistica.blogspot.com/2014/04/german-j-bidart-campos-articulo-75.html>.
- BIDART CAMPOS, German J. - *Manual de la Constitución Reformada*. Tomo 1, Edit. EDIAR, 2013.
- BLANCK, Ernesto y ANZORENA, María Laura (Coordinación General), Asesoría General Tutelar, *El derecho a la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires. Reflexiones sobre el rol del Poder Judicial y las Políticas Públicas*, 1ª ed., Eudeba, Buenos Aires, 2010.
- BUSSO, Gustavo, *Pobreza, exclusión y vulnerabilidad social, Usos, limitaciones y potencialidades para el diseño de políticas de desarrollo y de población*, VIII Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Asociación de Estudios de Población de la Argentina, Tandil, 2005.
- CATURIANAS, Dovydas (Senior Researcher, PPMI Group), *Policies to Ensure Access to Affordable Housing*, Requested by the EMPL Committee, 2020.
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social), *Principales retos en el ejercicio del derecho a la vivienda digna y decorosa*. Ciudad de México, 2019.
- CORTI, Horacio (Comp.), *Derecho a la Vivienda. Síntesis de Jurisprudencia*, Palabras preliminares del Dr. Corti, Colección Jurisprudencia, 1º edic., Ed. Jusbaire, 2017.
- CORTI, Horacio y FOULQUIER, Norbert (Directores), *Derecho a la vivienda en Argentina y Francia*, Revista Institucional de la Defensa Pública, Buenos Aires, 2018.
- DALLA VIA, Alberto R., *Los Derechos Humanos y el régimen constitucional de los tratados*. Artículo publicado en revista jurídica La Ley 2019-D-4007.
- DE LOS RÍOS, Silvia, *El Derecho a la Vivienda y las Declaraciones Constitucionales. The Right to Housing and the Constitutional Declarations*, Revista Invi n° 62, Volumen 23, Universidad de Chile, 2016.

- DOS SANTOS, Marcelo A. Bruno (Director), *Una mirada desde el fuero contencioso administrativo federal sobre el derecho procesal administrativo*, (Capítulo VII - Acción de amparo por Fabián Omar Canda), 1ª ed., FDA, Buenos Aires, 2012.
- FENOCHIETTO, Carlos E., *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Comentado, anotado y concordado con los códigos provinciales*, t. 1, Ed. Astrea, 1999.
- ESPERANZA, Ferrando Nicolau, *El derecho a la vivienda digna y adecuada*, Anuario de Filosofía del Derecho IX, Valencia, España, 1992.
- FIDEL DOAT, Diego y FIDEL, Carlos, *La pandemia y el derecho de acceso a la vivienda*, Ab-Revista de abogacía año V n° 9, Buenos Aires, 2021.
- GARGARELLA, R. y MAURINO, G., *Vivir en la calle. El derecho a la vivienda en la jurisprudencia del TSJC*, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho, Departamento de Publicaciones, Buenos Aires, 2011.
- GIRALDES, Mónica, PENEDO, Estibalitz, SECO, Mertxe y ZUBELDIA, Uxo, *La familia monoparental*. Revista de servicios sociales, 1998. Publicado en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2698833>.
- GONZÁLEZ, Natalia Palomar (Coordinadora), PROVIVIENDA, *Derechos humanos, infancia y vivienda: una aproximación jurídica*, Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, Gobierno de España, Madrid, 2022.
- GOYTRE, Elena Martínez (Coordinadora), PROVIVIENDA, *Mejor en casa. Autonomía residencial de las personas con discapacidad*, Xunta de Galicia, Consellería de Política Social e Xuventude, Madrid, 2022.
- HERNÁNDEZ, Gustavo y VELÁSQUEZ, Sergio, *Vivienda y calidad de vida. Medición del hábitat social en el México occidental*, Revista Bitácora Urbano Territorial, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia, 2014.
- HERRERA, Marisa y PELLEGRINI, María Victoria, *La protección a la vivienda familiar en el nuevo Código Civil y Comercial*. Publicación disponible en el sitio web del Colectivo Federal Derecho de Familia: <http://www.colectivoderechofamilia.com/>.
- HERRERA, Marisa, *Uniones convivenciales en el Código Civil y Comercial: más contexto que texto*, Revista de Derecho Privado y Comunitario, Ed. Rubinzal Culzoni, Santa Fe, Argentina, 2014.
- HITTERS, Juan Carlos, *Control de convencionalidad, ¿Puede la Corte Interamericana de Derechos Humanos dejar sin efecto fallos de los Tribunales Superiores?* Artículo publicado en revista jurídica La Ley 2017-D-2033.
- ITURBIDE Gabriela A., *Breves comentarios a la ley 6639 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sobre el nuevo Régimen de Co-Vivienda*. Artículo publicado en revista jurídica

La Ley 2023-D-1507.

- JARABO TORRIJOS, Andrea (Coordinación), PROVIVIENDA, *La casa auestas: el problema de la vivienda asequible en España*, Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, Gobierno de España, Madrid, 2022.
- LONIGRO, Félix V., *La supremacía constitucional y la situación de los tratados internacionales*. Artículo publicado en revista jurídica La Ley 2023-D-833.
- MALBRÁN, Manuel C., *El Amparo como medio para lograr una tutela cautelar efectiva ante actos de las autoridades públicas*. Disponible en el sitio web de la Revista digital Pensamiento Civil: <http://www.pensamientocivil.com.ar/system/files/2015/07/Doctrina1557.pdf>.
- MANILI, Pablo L. *El seguimiento de la jurisprudencia de la Corte Suprema por los tribunales inferiores*. Artículo publicado en revista jurídica La Ley 2020-D-4040.
- MARANIELLO, Patricio. *El amparo en la Argentina. Evolución, rasgos y características especiales*. Artículo publicado en revista jurídica La Ley 2022-D-3299.
- MARANIELLO, Patricio, *Writ of Mandamus o acción de cumplimiento en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Análisis del caso "Etcheverry"*. Artículo publicado en revista jurídica La Ley 2022-D-1549.
- MAZZINGHI, Jorge A. M., *El nuevo status de la vivienda*. Artículo publicado en revista jurídica La Ley 2016-D-481.
- MEDINA, Graciela, *Acceso a justicia de personas en condición de vulnerabilidad. Las 100 reglas de Brasilia. en género, discapacidad y pobreza*. Artículo publicado en revista jurídica La Ley 2017-D-2970.
- MESQUIDA, Silvina M. y KOON, María Lucila, *La protección de la vivienda en el Código Civil y Comercial de la Nación*. Publicado en Revista jurídica DFyP, 2014 (AR/DOC/3856/2014).
- PALACIOS, Agustina, *Derecho a la igualdad y medidas de acción positiva*. Disponible en el sitio web de SAIJ: <http://www.saij.gob.ar/>
- PIZARRO, Roberto, *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina*, División de Estadística y Proyecciones Económicas, CEPAL, Santiago de Chile, 2001.
- REY VÁZQUEZ, Luis E, *La acción de amparo Proceso apto para supuestos excepcionales y que, como vía instrumental, no altera el contenido de la relación jurídica sustancial*. Artículo publicado en revista jurídica La Ley 2022-D-3300.

- RODRÍGUEZ, Darío, *El derecho a la vivienda en Colombia, una mirada político-constitucional y jurisprudencial*, Criterio Jurídico Garantista (ISSN: 2145-3381), Fundación Universidad Autónoma de Colombia, Bogotá, Colombia, 2023.
- SABSAY, Daniel A., *El acceso a la vivienda digna en un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*. Disponible en el sitio web: <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/0/el-acceso-a-la-vivienda-digna-en-un-fallo-de-la-corte-suprema-de-justicia-de-la-nacion.pdf>.
- SALITURI AMEZCUA, Martina, *Protección del derecho a la vivienda, vulnerabilidades y diversidad familiar: Nuevo Código, nuevas oportunidades*, Diario DPI Suplemento Derecho Civil, Bioética y Derechos Humanos, 2016.
- SANTANA LONDOÑO, María Victoria, *Avance jurisprudencial del derecho a la vivienda digna en Colombia*, Revista Ratio Juris, Unaula, Colombia, 2012.
- SOLARI, Néstor E, *La vivienda familiar*. Artículo publicado en revista jurídica La Ley 2019-D-2436.
- SUNDERLAND, Judith, investigadora sénior de la división Europa y Asia Central de Human Rights Watch, Informe que se basa en la investigación que condujo en España en 2013. Disponible en <https://www.hrw.org/es/report/2014/05/27/suenos-rotos/el-impacto-de-la-crisis-de-la-vivienda-espanola-en-los-grupos>.
- TROIANI, María Josefina, *La justicia de la injusticia. Derecho a la vivienda digna y Salud Integral*, Publicado en la Revista digital Margen, Argentina, 2012.
- ZAVAGLIA, Tristán Gómez, *El derecho humano a una vivienda adecuada*, Publicado en “Derecho Procesal Constitucional” (Coordinador: Eduardo Andrés Velandia Canosa), Editorial VC-Editores Ltda. Bogotá Colombiana, Colombia, 2013.

§ 31. Informes y comunicados

- ACIJ, *Situación de calle en CABA: hacia una política integral*, Programa Derecho a la Ciudad, 2022. Disponible en el sitio web de ACIJ: <https://acij.org.ar/>.
- ACIJ, *Derecho a la vivienda en CABA: Baja presupuestaria para el déficit habitacional. Presupuesto 2021*, Programa Derecho a la Ciudad, 2020. Disponible en el sitio web de ACIJ: <https://acij.org.ar/>.
- Comunicación de la Defensora General Marcela Millán del 09/06/2022, *A 10 años de la sentencia en el caso Quisberth Castro*, disponible en

<https://www.mpdefensa.gob.ar/comunicacion/novedades-tus-defensores/a-10-anos-la-sentencia-el-caso-quisberth-castro>.

- Comunicado de prensa de la OEA del 11/05/2023, *CIDH Y REDESCA urgen a los Estados a adoptar medidas integrales para la protección efectiva de las personas en situación de calle en las Américas*. Disponible en el sitio web de la OEA: <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2023/085.asp>.
- Comunicado de prensa de UNICEF del 13/09/2023, *Los niños y niñas son los que más sufren a causa del estancamiento en la reducción de la pobreza extrema en el mundo*. Disponible en el sitio web de UNICEF: <https://www.unicef.org/es/comunicados-prensa/ninos-los-que-mas-sufren-estancamiento-reduccion-pobreza-extrema>.
- Hábitat I. Dicho instrumento se encuentra disponible en formato PDF en <https://www.un.org/es/conferences/habitat/vancouver1976>.
- Hábitat II. Dicho instrumento se encuentra disponible en formato PDF en <https://www.un.org/es/conferences/habitat/istanbul1996>.
- Informe sobre la asequibilidad de la vivienda, elaborado por el MPD en respuesta a la Convocatoria de Aportes para la elaboración del Informe requerido por la ONU sobre: *Un lugar para vivir con dignidad para todos: Hacer que la vivienda sea asequible*, 2023.
- Informe: *Actualización de Personas en situación de calle en la CABA a Abril 2023*, elaborado por la Secretaría General de Planificación de la Secretaría Judicial de Investigaciones de la Dirección de Investigaciones del MPD, CABA, 2023.
- Informe: *Créditos para el acceso a la Vivienda a Agosto 2022*, elaborado por la Secretaría General de Planificación de la Secretaría Judicial de Investigaciones de la Dirección de Investigaciones del MPD, CABA, 2022.
- Informe: *Comentarios del MPD al Informe Preliminar sobre “Pobreza, Pobreza Extrema Y Derechos Humanos En América” de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, elaborado por la Subsecretaría General de Coordinación de Programas de la Secretaría Letrada de Derecho Internacional de los Derechos Humanos del MPD, CABA, 2017.
- Informe: *Vivienda. Subsidios Habitacionales Para Personas En Situación De Calle*, elaborado por la Secretaría General de Planificación de la Secretaría Judicial de Investigaciones de la Dirección de Investigaciones del MPD, CABA, 2022.
- Nota del Consejo de Europa (Council of Europe), *La evolución de los derechos humanos* <https://www.coe.int/es/web/compass/the-evolution-of-human-rights>.
- Publicación del CELS, *Cruzar el mundo. Cap 4, vivienda*. Disponible en el sitio web del CELS: <https://www.cels.org.ar/especiales/cruzarelmuro/wp->

content/uploads/sites/2/2015/11/cap4_vivienda.pdf.

- Secretaría de Jurisprudencia de la CSJN, *Nota de jurisprudencia*, 2021. Disponible en <https://sj.csjn.gov.ar/homeSJ/notas/nota/22/documento>.
- Tesauro brindado por la Corte IDH sobre derechos de segunda generación. Disponible en el sitio web de la Corte IDH: <https://www.corteidh.or.cr/sitios/tesauro/tr430.htm>.

§ 32. Precedentes judiciales

- Juzgado CAyT n° 1, Secretaría n° 1, *in re “Leonhardt, Margarita Amelia y otros c/ GCBA s/ amparo – habitacionales”*, expediente n° 366.585/2022-0, sentencia del 06/10/2023.
- Juzgado CAyT n° 2, Secretaría n° 3, *in re “Astro Aranda, Flor Cecilia y otros c/ GCBA s/ amparo – habitacionales”*, expediente n° 120.068/2022-0, sentencia del 03/05/2023.
- Juzgado CAyT n° 3, Secretaría n° 6, *in re “P.W.J. c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA)”*, expediente n° 40.094/0, sentencia del 02/06/2015.
- Juzgado CAyT n° 6, Secretaría n° 11, *in re “Posse Carlos Alberto c/ GCBA s/ amparo”*, expediente n° 45.792/2012-0, sentencia del 01/10/2014.
- Juzgado CAyT n° 6, Secretaría n° 11, *in re “Vera María Alejandra c/ GCBA s/ amparo”*, expediente n° 9.203/2003-0, sentencia del 14/03/2005.
- Juzgado CAyT n° 6, Secretaría n° 11, *in re “Salas, Natalia Soledad c/ GCBA s/ amparo – habitacionales”*, expediente n° 355.775/2022-0, sentencia del 18/04/2023.
- Juzgado CAyT n° 6, Secretaría n° 12, *in re “Cabrera, Rutica Ramona c/ GCBA s/ amparo”*, expediente n° 286.566/2022-0, sentencia del 19/05/2023.
- Juzgado CAyT n° 10, Secretaría n° 19, *in re “Chilon Pereyra, Álvaro c/ GCBA s/ amparo – habitacionales”*, expediente n° 110.438/2021-0, sentencia del 07/02/2023.
- **Sala I**, CAyT *in re “M. L. B. c/ GCBA y otros s/ amparo”*, sentencia del 10/09/2015.
- **Sala II**, *in re “Ticketek Argentina S.A. c/ GCBA”*, sentencia del 17/7/01; *“Tecno Sudamericana S.A. c. GCBA s/ Impugnación de actos administrativos”*, sentencia del 23/5/01.
- **TSJ**, *in re “GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: K.M.P c/ GCBA y otros s/ amparo (art. 14 CCABA)”*, expediente n° 9.205/12, sentencia del 21/03/2014.
- **TSJ**, *in re “Veiga Da Costa, Rocío c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido”*, expediente n° 10.229/13, sentencia del 03/03/2014.

- **CSJN**, Fallos: 136:170, “*Ercolano, Agustín c/ Lanteri de Renshaw, Julieta s/ consignación*”.
- **CSJN**, Fallos: 329:1638; 329:4918 y 331:453, entre otros (cita en “Q.C.S.Y.”).
- **Corte IDH**. Caso “*López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*”, sentencia de 05/10/2015. Serie C No. 302.

§ 33. Sitios web¹⁵⁸

a) Normativa

- Constitución de la CABA
http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=166.
- Constitución Nacional
<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24430-804>.
- Convención de los Derechos del Niño
<https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>.
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
<https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>.
- Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad
<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-65.html>.
- Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993
<https://www.ohchr.org/>
- Declaración Universal de los Derechos Humanos
<https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre
http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=1000.
- Decreto n° 1.234/04
<https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/58746#:~:text=DECRETA%3A,social%20establecido%20en%20el%20Art.>
- Decreto n° 690/06
<https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/86704>.
- Decreto n° 248/22

¹⁵⁸ La totalidad de los hipervínculos de los sitios web referidos en el presente trabajo de tesis se encuentran vigentes al momento de su entrega.

- <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/612805>.
- Decreto n° 155/23
<https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/662729>.
 - Ley local n° 341/00
<https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/6654#:~:text=Art%C3%A>
Dculo%201%C2%B0%20El%20Poder,en%20procesos%20de%20organizaci%C3%B3
n%20colectiva.
 - Ley local n° 447/00
<https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/8110>.
 - Ley local n° 1.251/03
<https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/51484#:~:text=Promociona>
r%20la%20demanda%20a%20trav%C3%A9s,cofinanciamiento%20con%20entidades%
20financieras%20oficiales.
 - Ley de amparo local n° 2.145
<https://digesto.buenosaires.gob.ar/buscador/ver/13424>.
 - Ley local n° 3.706/10
<https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/165158#collapseFive>.
 - Ley local n° 4.036/11
<https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/187812>.
 - Ley local n° 6.555/22
<https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/617181>.
 - Ley local n° 6.639
<http://www.saij.gob.ar/>
 - PIDESC
<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>.
 - Resolución n° 1.554/08
<https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/122606>.
 - Resolución n° 32/130 de la Asamblea General de la ONU
www.un.org/
 - Reglas de Brasilia sobre acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7037.pdf>.

b) Organismos locales e internacionales

- DOH (GCBA)
<https://buenosaires.gob.ar/guiajuridicagratis/direccion-de-orientacion-al-habitante>.
- DOH (MPD)
<https://www.mpdefensa.gob.ar/derechos-humanos/orientacion-al-habitante>.
- MPD
<https://www.mpdefensa.gob.ar/institucional/quienes-somos>.
- CESCR
<https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/cescr>.
- CIDH
<https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/mandato/que.asp>.
- REDESCA
<https://www.oas.org/es/cidh/desca/mandato/mandato.asp>.
- OHCHR
<https://www.ohchr.org/es/about-us>.

c) Programas estatales

- GCBA (programa “BAP”)
<https://buenosaires.gob.ar/desarrollohumanoyhabitat/desarrollohumanoyhabitat/inclusion-social-y-atencion-inmediata/asistencia-integral-inmediata/buenos-aires-presente-bap>.
- GCBA (Centros “CIS”)
<https://buenosaires.gob.ar/desarrollohumanoyhabitat/atencioninmediata/hogares>.
- GCBA (programa “UGIS”)
<https://buenosaires.gob.ar/desarrollohumanoyhabitat/ugis>.
- GCBA (programas “Subsidio 690” y “Nuestras Familias”)
<https://buenosaires.gob.ar/desarrollohumanoyhabitat/familiasencalle>.

d) Información judicial

- Audiencia celebrada el 15/09/2011 en la causa “Q.C.S.Y.”
<https://www.youtube.com/watch?v=NWljfITzZ28>.
- Consulta Pública Judicial (fuero CATyRC)
<https://eje.juscaba.gob.ar/>.
- Corte IDH

https://www.corteidh.or.cr/que_es_la_corte.cfm.

➤ Fuero CATyRC

<https://guiajudicial.jusbaires.gob.ar/s21/fuero-catyrc>.

➤ Observatorio de la Discapacidad

<https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/617181>

➤ Observatorio de Género en la Justicia

<https://consejo.jusbaires.gob.ar/institucional/organigrama/observatorio-de-genero-en-la-justicia/>.