

Universidad de Palermo

Facultad de Derecho

Maestría en Derecho

Orientación en Derecho Administrativo

Presentación de Tesis:

“La profundización de la crisis habitacional en la Ciudad de Buenos Aires. La deuda pendiente de la política pública”.

Maestrando: Guillermo Patricio Cánepa

Director de Tesis: Pablo César Mántaras

Buenos Aires, julio de 2015

ÍNDICE

Índice	pág. 2
Índice de siglas o abreviaturas	pág. 6
Introducción	pág. 7
Capítulo 1	
El derecho a la vivienda como derecho fundamental. Su inclusión en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Alcance y Contenido.	pág. 9
A) Constitución Nacional	pág. 9
A.1) El Constitucionalismo Social y los Derechos Sociales desde una perspectiva histórica	pág. 9
A.2) El artículo 14 bis de la Constitución Nacional	pág. 13
A.3) Titularidad del Derecho	pág. 14
A.4) Tratados Internacionales con Jerarquía Constitucional	pág. 16
A.5) Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación relacionados con los derechos sociales. El artículo 14 bis y el alcance del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.	pág. 19
A.6) El alcance del derecho a la vivienda en las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.	pág. 22
B) Obligaciones en cabeza del Estado	pág. 26
B.1) Obligación de adoptar medidas inmediatas	pág. 27
B.2) Obligación de garantizar niveles esenciales de los derechos	pág. 28

B.3) El Principio de progresividad	pág. 29
B.4) Prohibición de regresividad	pág. 32
C) El derecho a la vivienda en el ámbito de la CABA	pág. 36
C.1) Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Principios y garantías del texto constitucional.	pág. 37
C.2) El derecho a la vivienda en la Constitución de la CABA	pág. 38
D) Legislación de la CABA referida al derecho a la vivienda	pág. 40
D.1) Leyes que reglamentan el derecho a la vivienda. Leyes 341 y 1251	pág. 40
D.2) Declaración de emergencia habitacional. Leyes 1408, 2742 y 2973	pág. 41
D.3) Leyes que establecen protecciones especiales. Leyes 3706, 4036 y 4042	pág. 42
D.4) Otras leyes relacionadas con la materia	pág. 45

Capítulo 2

La situación de la vivienda en la CABA. Los Programas de Emergencia Habitacional.	pág. 47
A) La situación de la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires	pág. 47
A.1) Estado actual	pág. 48
A.2) Fragmentación de la política de vivienda	pág. 52
A.3) La actuación del IVC. Ausencia de políticas de vivienda y subejecución presupuestaria.	pág. 54
B) Los programas de emergencia habitacional	pág. 59
B.1) Paradores transitorios u hogares	pág. 60
B.2) Programa de pago directo de habitación de hoteles	pág. 62

B.3) El comienzo de los subsidios habitacionales	pág. 63
B.4) Decretos que ponen fin a la modalidad de pago directo de habitación del hotel	pág. 64
C) El Decreto 690/06 y sus modificaciones	pág. 65
C.1) Decreto 690/06	pág. 65
C.2) Decreto 960/08 y Resolución MDSCG/08. El debate sobre su constitucionalidad en el Tribunal Superior de Justicia (TSJ)	pág. 67
C.3) Prestaciones que brinda el programa	pág. 68
C.4) Objetivos del programa	pág. 69
C.5) Población destinataria	pág. 72
C.6) Requisitos de accesibilidad	pág. 73
C.7) Decretos 167/11 y 239/13	pág. 74

Capítulo 3

El debate judicial sobre los alcances del derecho

a la vivienda en la CABA	pág. 75
A) Breve introducción	pág. 75
B) Primeros fallos del fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA	pág. 76
B.1) Fallos del TSJ en los casos “Panza” y “Toloza”	pág. 79
B.2) Respuesta de la Sala I de la Cámara de Contencioso Administrativo y Tributario	pág. 83
B.3) Cierre de la etapa	pág. 86
C) El caso “Alba Quintana”. La visión restrictiva del derecho a la vivienda del TSJ.	pág. 87
C.1) La posición de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.	

El fallo “QCSY”.	pág. 91
D) Nuevas lecturas en la jurisprudencia del fuero Contencioso Administrativo y Tributario, a la luz del dictado de la Ley 3706 y del fallo “QCSY”.	pág. 95
D.1) El control de convencionalidad	pág. 100
E) El fallo” KMP”. Los criterios restrictivos del TSJ.	pág. 102
Capítulo 4	
Conclusiones	pág. 109
Bibliografía	pág.123
Listado de Referencias	pág.123
Fallos judiciales	pág. 127
Sítios web	pág. 131
Bibliografía general	pág.131
Anexo I	
C.V. del maestrando	pág. 133

Índice de siglas o abreviaturas:

- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ).
- Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CACAyT).
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).
- Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).
- Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN).
- Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC).
- Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Juz. 1a Inst. CAyT)
- Ministerio Público Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (MPT).
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).
- Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (TSJ).
- Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS).

Introducción

La presente investigación abordará los debates que se han generado alrededor de los derechos sociales, en países latinoamericanos, donde existen cuentas sociales por saldar, y donde las limitaciones en su goce tienen consecuencias directas sobre millones de personas que sufren diariamente sus carencias.

En este sentido, adquieren una relevancia especial las discusiones sobre la operatividad de los derechos sociales, sobre la necesidad de un avance progresivo en el grado de cumplimiento de las obligaciones en cabeza de las agencias estatales y las acciones que deben desarrollar, y sobre la diagramación del presupuesto estatal y las limitaciones presupuestarias.

El objeto del presente trabajo es dilucidar las causas del agravamiento en el déficit habitacional que sufrió en los últimos años la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Se trata de un problema crónico que afecta a los sectores más vulnerables de la sociedad y que, contrasta con el amplio reconocimiento normativo del derecho a la vivienda.

La problemática del acceso a la vivienda se da paradójicamente en uno de los distritos más ricos del país, que cuenta con una Constitución moderna que adopta una visión progresista del estado social de derecho, y que fija un programa constitucional amplio, que define lineamientos claros de hacia dónde deben estar orientadas las políticas públicas.

El estudio del derecho a la vivienda se abordará desde una perspectiva histórica, a través de un análisis exhaustivo de la normativa internacional, nacional y local como así también, de las interpretaciones de organismos internacionales —tales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales—, de sentencias y de artículos de doctrina que permiten delimitar

cuáles son los parámetros que debe reunir una vivienda para poder ser considerada digna.

Dado que el derecho a la vivienda tiene una importancia central, en virtud de que su goce se encuentra ligado al disfrute de otros derechos sociales, su afectación tiene una implicancia directa en la salud, el trabajo, la convivencia familiar, la alimentación, el vestido, la educación, etc., con lo cual repercute en la calidad de vida de las personas que viven en condiciones de extrema pobreza.

Se realizará también un seguimiento del estado actual de la vivienda en la CABA, analizando distintas investigaciones efectuadas por organismos públicos, organizaciones no gubernamentales y distintos trabajos de investigación que abordaron la problemática.

Posteriormente, se realizará un análisis de los programas del Poder Ejecutivo relacionados con la vivienda, a efectos de determinar la efectividad de las políticas desarrolladas, la ejecución presupuestaria del área, si las prestaciones que ofrecen cumplen con los estándares internacionales de la vivienda digna, y si han logrado revertir la situación.

Asimismo, se analizará la jurisprudencia de las distintas instancias del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), su evolución, y el debate generado en torno a la operatividad del derecho, las distintas lecturas sobre su alcance y las soluciones a las que arribaron los fallos más resonantes.

Finalmente, ya en las conclusiones del trabajo, contrastando el grado de reconocimiento normativo con la situación real se analizará el grado de efectividad de las políticas públicas, el rol de los distintos poderes del Estado, y se formularán premisas sobre distintos ejes u orientaciones sobre los que debería trabajarse para llevar a la realidad el programa constitucional que tiene como misión, la reducción del déficit habitacional, comenzando por los sectores de pobreza crítica.

Capítulo 1

El derecho a la vivienda como derecho fundamental. Su inclusión en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Alcances y Contenido.

A) Constitución Nacional.

A.1) El Constitucionalismo Social y los derechos sociales desde una perspectiva histórica.

Las Revoluciones Burguesas Europeas de los Siglos XVII y XVIII pusieron fin a los regímenes monárquicos y dieron lugar al nacimiento del Constitucionalismo, como forma de organización política de los nuevos Estados.

El Constitucionalismo Europeo tuvo como ejes la organización estatal como fruto de un contrato social y, la sujeción de la actuación del Estado, al orden jurídico establecido, en el que la Constitución es la cúspide de la pirámide. Este movimiento, tuvo su auge en Latinoamérica, a partir de las Revoluciones Independentistas y de la conformación de los Estados Nacionales, inspirados en aquel.

El Estado Moderno se diseñó sobre la base de la división de poderes, la participación ciudadana y la responsabilidad de los gobernantes (Rosatti, 2010, Vol. I p. 57/59).

A la primera etapa del Constitucionalismo se la denominó Constitucionalismo Liberal y las principales características fueron el reconocimiento constitucional de derechos civiles y políticos, la defensa de la autonomía individual, la defensa del derecho de propiedad y de la libertad de contratar, y la asignación al Estado del rol acotado de garante de las libertades individuales. En nuestro país este modelo constitucional tuvo su expresión en la Constitución de 1853/1860.

Durante el transcurso del siglo XIX y los primeros años del siglo XX, las luchas políticas y las pujas de poder entre los distintos sectores y clases, generadas por las desigualdades sociales inherentes a la economía capitalista, pusieron en crisis el paradigma de la autonomía individual y de la autorregulación de la sociedad por intermedio de las reglas del mercado.

Fueron estas desigualdades sociales, junto con la exclusión social, las que pusieron en crisis el rol pasivo de un Estado gendarme, cuya única actuación era la de ser guardián de las reglas del mercado y garante de la igualdad formal.

Los sectores excluidos reclamaban una nueva forma de organización gubernamental, un rol activo de las autoridades públicas, orientado hacia la reforma de las estructuras económicas y la intervención en la economía en pos de compensar las desigualdades a través de políticas redistributivas. A este movimiento se lo denominó Constitucionalismo Social, y se plasmó inicialmente en la Constitución de Querétaro de 1917 (México) y en la Constitución de la República de Weimar de 1919 (Alemania), para consolidarse durante la segunda posguerra en los países europeos.

El Constitucionalismo Social fue definido como:

La etapa posterior al constitucionalismo clásico liberal en la cual se produce una doble transformación: del Estado gendarme se pasa al Estado intervencionista en lo económico-social, y se complementan los derechos individuales con estos nuevos derechos correspondientes a protagonistas o titulares sectorizado “con nombre propio” (trabajadores, mujeres, niños, ancianos, gremios, familia), para corregir, remediar o morigerar las injusticias sociales más notorias engendradas bajo el Estado liberal burgués. Es decir, que se especifican distintos titulares y nuevos contenidos que antes se disolvían en el genérico y abstracto concepto de persona y derecho individual, y aparece una nueva gramática de los Derechos Humanos con la incorporación progresiva de nuevos sujetos en situación de

desventaja fáctica dotados de nuevas facultades (Quiroga Lavié, Benedetti, Nieves Cenicacelaya, 2009, Vol. I p. 261).

Las características centrales del Constitucionalismo Social están dadas por el reconocimiento constitucional de los derechos sociales, por el rol protagónico que asume el Estado en la regulación de la economía y la garantía a la igualdad real de oportunidades, lo que se traduce en regulaciones tuitivas, redistributivas y, en prestaciones concretas que pueden ser reclamables al Estado o a los particulares. Según Rosatti (2010):

La “libre iniciativa particular” es conjugada con las “necesidades de la comunidad”, la “libre competencia” es reconocida a partir de la “igualdad real de oportunidades” y “la propiedad privada” sufre restricciones jurídicas destinadas a posibilitar el “acceso de los sectores más desprotegidos a los bienes primarios” (Vol. I p. 71).

El Constitucionalismo Social tuvo su reconocimiento normativo en la Argentina con la reforma constitucional del año 1949. Con los cambios introducidos en el texto constitucional, el Estado asumió un rol activo en la protección de los grupos sociales desfavorecidos y de los trabajadores asalariados.

La reforma tuvo como ejes la dignidad humana, la solidaridad y la justicia social, lo cual se vio reflejado en la incorporación de los derechos sociales como el derecho al bienestar de la personas (art. 37-I) —que incluía la vivienda, la indumentaria, la alimentación—, los derechos del trabajador (art. 37-II), los derechos de la ancianidad (art. 37 – III), el derecho a la educación gratuita (art. 37-IV) y la restricción del concepto clásico de propiedad privada con la consagración constitucional de la “función social de la propiedad” (art. 38).

El informe del convencional constituyente Arturo Sampay en la convención de 1949, sostuvo que:

La necesidad de una renovación constitucional en sentido social es el reflejo de la angustiosa ansia contemporánea por una sociedad en la que la dignidad del hombre sea definida en

forma completa. La experiencia del siglo pasado y de las primeras décadas del presente demostró que la libertad civil, la igualdad jurídica y los derechos políticos no llenan su cometido si no son contemplados con reformas económicas y sociales que permitan al hombre aprovecharse de esas conquistas. Si se sume al Hombre en la miseria, le resulta muy difícil la virtud, y si no cuentan con una economía estable que le dé seguridad para el mañana y confianza en el porvenir —el derecho a la seguridad social como ahora se llama—, pierde todo estímulo para ocuparse de la vida pública y está obligado a someterse a la voluntad de quien es económicamente más fuerte, con lo que resulta relegado al margen de la vida social. (Ramella, 1982, p. 350).

En este contexto histórico, y en lo que respecta al objeto de la presente investigación, la reforma constitucional de 1949 otorgó por primera vez rango constitucional al derecho a la vivienda.

Como puede observarse, el artículo 37.I.6. consagró:

El derecho de los trabajadores al bienestar, cuya expresión mínima se concreta en la posibilidad de disponer de vivienda, indumentaria y alimentación adecuadas, de satisfacer sin angustias sus necesidades y las de su familia en forma que les permita trabajar con satisfacción, descansar libres de preocupaciones y gozar mesuradamente de expansiones espirituales y materiales.

Por su parte, el artículo 37.III.2, que reguló los derechos a la ancianidad, recepta “el derecho a un albergue higiénico, con un mínimo de comodidades hogareñas es inherente a la condición humana”.

De lo expuesto se infiere que la reforma constitucional de 1949, es el primer antecedente histórico en nuestro país de la inclusión de los derechos sociales al texto constitucional, reconociendo expresamente el derecho a la vivienda de una

manera amplia y en forma conjunta con otros derechos sociales, con los que se encuentra estrechamente relacionados.

A.2) El artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

Con posterioridad al golpe de Estado producido en el año 1955, el gobierno de facto derogó la reforma constitucional de 1949 por intermedio de una proclama, y restauró la Constitución original. Posteriormente convocó por decreto, a un proceso de reforma constitucional, el que se vio materializado con la convención constituyente de 1957, que restableció la Constitución de 1853/1860 y agregó el artículo 14 bis.

El derecho a la vivienda quedó plasmado en esta norma de la Constitución Nacional, que también consagró los derechos sociales, los derechos laborales, los derechos de organización gremial, de la seguridad social, la protección integral de la familia y el derecho a la vivienda digna

Los dos primeros párrafos del artículo 14 bis están relacionados con el reconocimiento de derechos laborales individuales y colectivos, mientras que el tercer párrafo establece que:

El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.

De la redacción de la norma surge que el constituyente al regular el acceso a una vivienda digna concibe la protección y el goce de este derecho en

forma conjunta con otros derechos como el trabajo, la seguridad social y la protección familiar.

Por su parte, especialistas en Derecho Constitucional han entendido que el artículo 14 bis debe ser interpretado en forma conjunta con otras normas del texto constitucional. Dicha previsión debe complementarse con la cláusula del artículo 75 inciso 23 de la Constitución Nacional, que pone en cabeza del Congreso de la Nación la obligación de legislar y promover medidas de acción positiva, garantizando la igualdad real de oportunidades y de trato, junto con el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por nuestra Carta Magna, y por los Tratados Internacionales vigentes sobre Derechos Humanos (Rosatti, 2010, Vol. I p. 668).

En un sentido concordante, Gelli (2008), interpreta el artículo 14 bis en forma conjunta con el artículo 75 inciso 19 de la Constitución Nacional, señalando que, por mandato constitucional se encuentra en cabeza del Estado el diseño de políticas públicas que faciliten el acceso a la vivienda, mediante una política habitacional que contemple el desarrollo regional (Vol. I p. 225).

A.3) Titularidad del derecho.

Un punto importante que merece ser analizado se vincula con la titularidad del derecho, esto es, quienes pueden ser considerados como beneficiarios y eventualmente, exigir su cumplimiento.

En este aspecto se sostiene que los derechos sociales en general, y el derecho a la vivienda en particular, deben ser interpretados como derechos subjetivos que recaen bajo la titularidad de individuos, al tiempo que el Estado debe garantizar medidas y acciones positivas que garanticen su concreción (Costante, 2011, p. 84).

Así, la doctrina, más allá de su denominación como derechos sociales, ha dicho que:

Su titularidad no es privativa solamente de los grupos sociales —no se trata solamente de derechos de incidencia colectiva—, sino que corresponde también a los individuos, para que no se marginen del bien colectivo. Deben ser respetados por todos los sectores del ordenamiento jurídico, tanto público como privado, de manera que pasivamente resultan también exigibles a terceros, en ciertas condiciones. (Christe, 2004).

En concordancia con estas consideraciones, se afirmó que los derechos sociales generan derechos sobre bienes jurídicos individuales que pueden ser ejercidos por las personas sobre las que recae la titularidad, circunstancia que no se modifica por el hecho de que existan diversas personas involucradas (Rosatti, 2010, Vol. I p. 125). De estos derechos emanan obligaciones con pluralidad de sujetos activos y pasivos, que pueden ser invocados o ejercidos por quien pruebe una lesión o afectación, lo que legitima a exigir su reconocimiento en instancia judicial.

Sin perjuicio de visualizar a los derechos sociales como derechos subjetivos individuales, parte de la doctrina percibe al derecho a la vivienda como perteneciente a un sector o clase, en virtud de que se reconoce como sus beneficiarios a todas aquellas personas que no tengan vivienda, aunque carezcan de grupo familiar (Quiroga Lavié et al., 2009, Vol. I p. 305.).

También se ha clasificado al derecho a la vivienda como un derecho universal, debiendo garantizarse su acceso sin que se existan discriminaciones por factores como edad, situación económica o posición social. Aunque, dando prioridad a grupos sociales que se encuentran en una condición desfavorable como niños, personas con capacidades especiales, personas con afecciones permanentes a su salud o víctimas de desastres naturales (Christe, 2011, p. 19).

A.4) Tratados Internacionales con Jerarquía Constitucional.

El artículo 75 inc. 22 de la Constitución Nacional, incorporado por la reforma constitucional de 1994, otorga jerarquía constitucional a una serie de Tratados de Derechos Humanos enumerados expresamente.

Según la redacción de la norma estos tratados gozan de jerarquía constitucional, en los términos de su vigencia, no derogan artículos de la primer parte del texto y, deben entenderse como complementarios de los derechos y garantías reconocidos por la Constitución.

Con anterioridad a la reforma constitucional, la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el precedente “Ekmedjian c/ Sofovich” dejó sentada la doctrina de que los Tratados Internacionales —cualquiera fuese su modalidad— tienen jerarquía superior a la legislación interna del país. (CSJN, “Ekmedjian c/ Sofovich”, sentencia del 7 de junio de 1992).

Este antecedente favoreció el debate sobre la incorporación del artículo 75 inc. 22 en la convención constituyente del año 1994.

La polémica en torno a cómo debían ubicarse los Tratados Internacionales de Derechos Humanos en el orden jurídico interno generó arduas discusiones. Las posiciones oscilaban entre otorgarle a los Tratados de Derechos Humanos una jerarquía superior, incluso a la Constitución Nacional quedando por encima de esta, hasta ubicarlos en la pirámide jurídica por debajo de la Constitución y por encima de las leyes (Gelli, 2008, Vol. II, p. 219). La discusión finalmente quedó resuelta con la redacción del artículo 75 inc. 22, que otorga jerarquía constitucional a los Tratados Internacionales de Derechos Humanos descriptos y a los que se incorporen posteriormente por el mecanismo dispuesto en la norma.

Corresponde realizar algunas aclaraciones referidas a la norma en análisis. Cuando se habla de las condiciones de su vigencia, el texto constitucional se refiere a las reservas¹ formuladas por el Estado Nacional al suscribir el Tratado.

En cuanto a la previsión que establece que los Tratados Internacionales no derogan artículos de la primera parte de la Constitución, la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el precedente “Chocobar”, fija como doctrina, que los Tratados Internacionales de Derechos Humanos con jerarquía constitucional no derogan ninguna de las normas del texto constitucional, y es a ese Tribunal al que le cabe la misión de armonizar sus disposiciones en el caso de discrepancias o inconsistencias. Asimismo, el Máximo Tribunal afirma que los convencionales constituyentes efectuaron un juicio de compatibilidad, verificando que no se produjera derogación alguna, con lo cual la armonía y la concordancia entre los Tratados y la Constitución es un juicio de los constituyentes que los poderes constituidos no pueden discutir. (CSJN, “Chocobar Sixto Celestino c/ Caja Nacional de Previsión para el Personal del Estado y Servicios Públicos s/ reajustes por movilidad”, sentencia del 27 de diciembre de 2006).

Por último, el artículo 75 inc. 22, refiere que los Tratados Internacionales de Derechos Humanos deben entenderse como complementarios de los derechos y garantías reconocidos por la Constitución, por lo que deben interpretarse armónicamente y constituyen un plus de derechos que se adicionan a los ya reconocidos por el orden interno.

La introducción de Tratados Internacionales con jerarquía constitucional determinó la utilización en doctrina del concepto “Bloque Constitucional”. Bajo esta denominación se hace referencia al texto de la Constitución —bloque constitucional rígido—, y a los documentos internacionales enumerados en el

¹ La Convención de Viena sobre el derecho de los tratados en su artículo 2 punto 1 inciso d) establece que “Se entiende por “reserva” una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o al adherirse a el, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado”.

artículo 75 inc. 22, y a los que se vayan a incorporar de acuerdo a lo allí dispuesto —bloque constitucional semi-rígido— (Rosatti, 2010, Vol. I p. 163).

Entonces, sitúa a estos instrumentos internacionales en el mismo nivel que la Constitución Nacional, con la que comparte supremacía y la cabeza del orden jurídico. Al respecto se ha dicho que:

No afirmamos que estos once instrumentos estén incorporados o integrados a la constitución formal, ni que formen parte de ella, pero sí enfatizamos que revisten su mismo rango, ubicándose en el llamado bloque de constitucionalidad, fuera de la constitución documentada (Bidart Campos, 2000, Vol. III p. 277).

En relación a la implicancia de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos en el orden interno de los Estados parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha señalado lo siguiente:

Los tratados modernos sobre Derechos Humanos en general y, en particular, la Convención Interamericana, no son tratados multilaterales del tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos, para el beneficio mutuo de los estados contratantes, su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio estado como frente a los otros estados contratantes. Al aprobar esos tratados sobre Derechos Humanos, los estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción. (CIDH, OPINIÓN CONSULTIVA OC-2/82, dictada el 24 de septiembre de 1982).

En particular, entre los instrumentos internacionales que forman parte del bloque de constitucionalidad, el derecho a la vivienda digna se encuentra

reconocido por el artículo 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el cual 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...”; por el artículo XI de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, que afirma “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...”; y por el artículo 11 inc. 1 del Pacto Internacional de Derechos, Económicos y Culturales (PIDESC), que “reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados y una mejora continua de las condiciones de existencia”.

Estas normas, reafirman la idea de que el derecho a la vivienda se articula con otros derechos sociales, como el derecho a la salud, a la alimentación, al vestido y al bienestar familiar, y que el Estado debe asegurar su goce, procurando una mejora continua de las condiciones de existencia.

A.5) Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación relacionados con los derechos sociales. El artículo 14 bis y el alcance del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Con anterioridad a la incorporación de los derechos sociales al texto constitucional, en un fallo que analizaba la constitucionalidad de la Ley 11157 —que reglamentaba el precio de las locaciones y prohibía aumentarlos por el término de dos años fijando el canon locativo a valores del 1° de enero de 1920—, el máximo tribunal sostuvo:

Ha existido una opresión económica irresistible, porque se ejercía sobre la base de una de las cosas más esenciales de la vida; sobre algo que es más indispensable que cualquier servicio público. Los medios de comunicación, la provisión de agua y el alumbrado pueden reemplazarse, si fueran

excesivamente onerosos, por otros más rudimentarios. Es posible alimentarse o abrigarse más o menos bien. Todo esto es elástico y a la medida de la situación pecuniaria de cada uno. Pero no hay posibilidad de habitar parcialmente. Se tiene o no se tiene habitación. Exigencias materiales y consideraciones de decoro y de moral, todo contribuye a hacer de la habitación la necesidad más premiosa y a convertirla por lo tanto en el instrumento más formidable para la opresión (CSJN, "Ercolano c/ Lanteri de Renshaw", sentencia del 28 de abril de 1922, Fallos: 136:164).

Lo destacable de este fallo, es que con anterioridad a la tutela constitucional de los derechos sociales, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ya reconocía al acceso a la vivienda como una necesidad básica y vital, y admitía que se trataba de un derecho inelástico, que no podía satisfacerse parcialmente. Reconoce también en este precedente que la insuficiencia en el goce de una vivienda tiene una gran trascendencia en la vida de las personas, y que la necesidad de habitación puede transformarse en una herramienta de opresión y causa de injusticias. El Tribunal fundamentó su decisión en casos análogos dictados por la Suprema Corte de los Estados Unidos.²

Otro de los precedentes relevantes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, relacionados con los derechos sociales es el caso "Vizzoti". En el considerando 9 del fallo el Tribunal señala que la incorporación del art. 14 bis a la Carta Magna, trae aparejados deberes inexcusables del poder público para garantizar su cumplimiento.

² "...y esta opinión se robustece en presencia del hecho de haberse sancionado leyes análogas en todos los países donde se ha presentado con los mismos caracteres de gravedad el problema de la habitación; y de haberse declarado por la Suprema Corte de los Estados Unidos la constitucionalidad de la Ley de ese mismo carácter dictada por el Distrito de Columbia (Block versus Hirsh; sentencia del 18 de abril de 1921)" Corte Suprema de Justicia de la Nación "Ercolano c/ Lanteri de Renshaw" Fallos: 136:164. 28/04/1922.

La Corte establece que el marco protectorio propio de los derechos sociales surge del artículo 14 bis, y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que instituyen un entramado de obligaciones exigibles, al que debe ajustarse la sociedad y el mercado, bajo pena de caer en la ilegalidad. Estas normas proporcionan parámetros suficientes para definir el contenido de los derechos sociales y garantizar su efectividad. (CSJN, “Vizzoti Carlos Alberto c/ AMSA s/ Despido” sentencia del 14 de septiembre de 2004).

Otro precedente importante del Máximo Tribunal, que resulta útil al momento de interpretar el artículo 14 bis, es el fallo “Sánchez”. En él, la Corte reafirma los fines tuitivos del artículo 14 bis, y sostiene que los Tratados Internacionales de Derechos Humanos dan fundamento a la obligación de los poderes públicos de asegurar el progreso y la plena efectividad de los Derechos Humanos, inscribiendo dicho compromiso en las amplias competencias legislativas otorgadas por el artículo 75 inc. 23 de la Constitución Nacional.

En el precedente en análisis también se hace referencia a un principio que se impone como un vector fundamental a la hora de analizar el alcance y contenido de los derechos sociales y del derecho a la vivienda digna, esto es, el *principio in dubio pro justitia socialis*, el que se definió de la siguiente manera:

El objetivo preeminente de la Constitución, según expresa su preámbulo, es lograr el Bienestar General (Fallos 278:313), lo cual significa decir la justicia en su más alta expresión, esto es, la justicia social, cuyo contenido actual consiste en ordenar la actividad intersubjetiva de los miembros de la comunidad y los recursos con que ésta cuenta con vistas a lograr que todos y cada uno sus miembros participen de los bienes materiales y espirituales de la civilización. Por tanto, tiene categoría constitucional el siguiente principio de hermenéutica jurídica: *in dubio pro justitia socialis*. Las leyes, pues, deben ser interpretadas a favor de quienes al serles aplicadas con este sentido consiguen o tienden a alcanzar el bienestar, esto es, las condiciones de vida mediante las cuales es posible a la persona humana desarrollarse conforme a su excelsa dignidad. (CSJN,

“Sánchez, María del Carmen c/ ANSES s/ Reajustes varios”, sentencia del 17 de Mayo de 2005, Fallos: 328:2833. Del considerando 4 del voto mayoritario del Doctor Maqueda).

Este principio, ya había sido reconocido por la Corte en el precedente “Bercaitz”. En dicha oportunidad el tribunal sostuvo que el fin máximo del preámbulo es el de crear condiciones necesarias para alcanzar el bienestar general y la justicia social, le otorgó categoría constitucional al principio *indubio pro justitia socialis*, y resaltó que:

No sólo, pues, la interpretación analógica restrictiva de un derecho social —en el caso, previsional— contraría a la uniforme jurisprudencia de esta Corte, concordante con la doctrina universal (el “principio de favorabilidad”, *Günstigkeitsprinzip*, que formularon los autores alemanes a partir de la Constitución de Weimar, Pérez Botija, Curso de Derecho del Trabajo, Madrid, 1948, par. 66; Barassi, *Il Diritto del lavoro*, Milano, 1949, I, par.38), sino que también se contrapone a la hermenéutica de las leyes que surge —según lo mostramos— del “objetivo preeminente” de “promover el bienestar general” que la Constitución se propone obtener para todos los habitantes del suelo argentino. (CSJN, “Bercaitz, Miguel Ángel s/jubilación”, sentencia dictada el 13 de septiembre de 1974, Fallos, 289:430).

A.6) El alcance del derecho a la vivienda en las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

Una herramienta central para interpretar el alcance de los derechos reconocidos en los Tratados Internacionales, son las Observaciones Generales adoptadas por el Comité de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. El Comité, conformado por expertos independientes tiene como misión supervisar la aplicación del PIDESC.

Este órgano se expresa mediante Observaciones Generales, en las cuales manifiesta preocupaciones, formula recomendaciones a los Estados partes y fija posición sobre el alcance o el contenido de los derechos reconocidos en el Pacto.

Con respecto a la importancia de las Observaciones Generales en materia de derechos sociales, la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostiene que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es un intérprete autorizado del PIDESC en el plano internacional y su actuación se lleva a cabo en las condiciones de vigencia del Pacto, conforme a lo normado por el artículo 75 inc. 22 de la Constitución Nacional. (CSJN, “Aquino, Isacio c/ Cargo Servicios Industriales S.A. s/ Accidente Ley 9688 s/ Recurso de Hecho” 21 de septiembre 2004, Fallos: 327:3753; CSJN, “Torrillo Atilio Amadeo y Otro c/ Gulf Oil Argentina S.A. s/ Daños y Perjuicios” sentencia del 31 de marzo de 2009. Fallos: 332:709; y CSJN “Q.C.S.Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo” sentencia del 24 de abril de 2012, Fallos: 335:452).

En particular, la Observación General N° 4 está destinada a la interpretación del derecho a la vivienda adecuada (art. 11 inc. 1 del PIDESC). Uno de los primeros postulados que señala, es que su reconocimiento es fundamental para el disfrute de otros derechos económicos, sociales y culturales. Así, se expresa que el acceso a la vivienda debe permitir el goce de otros derechos humanos que se encuentran estrechamente relacionados, y que establecen principios fundamentales que sirven de premisas al Pacto.

En consecuencia, se afirma que el derecho a la vivienda no puede interpretarse de manera aislada del resto de los derechos de igual naturaleza, y de los principios de dignidad humana, no discriminación y de la participación de los interesados en la adopción de decisiones.

En relación a la definición del término vivienda adecuada, apoyándose en el párrafo 5 de la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda, el Comité interpreta que:

Significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y

ventilación adecuada, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable (Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación General N° 4, punto 7).

Según la Observación General N° 4, entre los factores a tener en cuenta para delimitar si una vivienda es adecuada o no, se encuentran: la seguridad jurídica de la tenencia como forma de protección contra el desahucio; la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; el acceso a agua potable, energía, cocina, calefacción, alumbrado e instalaciones sanitarias; los gastos de vivienda deben ser conmensurados con relación al nivel de ingresos; condiciones de habitabilidad que protejan a sus habitantes del frío, humedad, calor, lluvia, viento y otras amenazas contra la salud; asequibilidad del acceso a la vivienda a quienes tengan el derecho; acceso a opciones de empleo, servicios de escolaridad y de salud; adecuación de la vivienda a la expresión de la identidad cultural y la diversidad.

Si bien la vivienda adecuada debe estar al alcance de todos los titulares de ese derecho, la Observación establece que se debe dar prioridad a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables, entre los cuales menciona a los niños, niñas y adolescentes; enfermos terminales; personas con discapacidades psíquicas y motrices; víctimas de desastres naturales y cualquier otro tipo de sectores vulnerables.

La Observación pone en cabeza del Estado la realización de acciones positivas tendientes al cumplimiento de los derechos allí dispuestos, y la adopción de una estrategia nacional de vivienda. Establece también, que se debe garantizar el derecho a plantear acciones en sede judicial, a disponer de recursos jurídicos para garantizar la protección de este derecho y declara la incompatibilidad del pacto con los desahucios forzados, los que solo pueden justificarse en circunstancias excepcionales.

Es importante también, analizar la Observación General N° 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, referida a la interpretación del

artículo 11 inc. 1 del PIDESC en relación a los desalojos forzosos. En este instrumento se afirma que los desalojos forzosos son incompatibles *prima facie* con lo establecido en el Pacto, en virtud de que este tipo de prácticas viola el derecho a la seguridad en la tenencia y otros derechos humanos reconocidos como el derecho a la vida, a la seguridad personal, a la familia y el hogar, a la no injerencia en la vida privada y el disfrute en paz de los bienes propios.

La Observación General N° 7 afirma que, en virtud de lo normado por el artículo 2 párrafo 1 del PIDESC, en lo relativo a la utilización de medios apropiados para garantizar progresivamente el cumplimiento de los derechos, los Estados deben abstenerse de realizar desalojos forzosos y garantizar la aplicación de la ley a sus agentes y a terceros.

Así, se señala que los Estados deben dictar normas en la materia que “a) brinden la máxima seguridad de tenencia posible a los ocupantes de viviendas y tierras b) se ajusten al Pacto y c) regulen estrictamente las circunstancias en que se puedan llevar a cabo los desalojos” (Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación General N° 7, punto 9).

Asimismo, deben evitar que se produzca todo tipo de discriminaciones con relación a sectores vulnerables y que de las situaciones de desalojo generen situaciones de violencia, abuso o, se restrinjan derechos a las personas que quedan sin hogar.

La Observación General bajo análisis afirma que los desalojos no deben provocar que las personas desahuciadas queden en la calle, expuestas a violaciones de Derechos Humanos. Se deben proporcionar alternativas habitacionales como pueden ser, una vivienda, resarcimiento económico, o el acceso a tierras productivas.

Asimismo, exige el reconocimiento del derecho de consulta a las personas afectadas, el establecimiento de un plazo razonable de notificación del desahucio, la presencia de funcionarios del gobierno y la identificación de las personas que lo efectúan, el ofrecimiento de asesoramiento jurídico, el acceso a recursos judiciales y que se eviten desalojos nocturnos o con condiciones climáticas adversas.

De acuerdo con lo hasta aquí señalado, es posible afirmar que las Observaciones Generales otorgaron un marco protectorio al derecho a una vivienda digna, basado en los siguientes pilares: en primer lugar, se establecen parámetros claros para identificar los requisitos básicos de habitabilidad que debe reunir una vivienda para ser considerada como digna; en segundo lugar, se reconoce la necesidad de dotar a las personas de seguridad jurídica en la tenencia, como una forma de protección contra el desahucio, otorgándole herramientas legales que le permitan el acceso a la jurisdicción y protegiéndolas de desalojos forzosos; en tercer lugar, se establece que el acceso a una vivienda digna no puede ser concebido o interpretado en forma aislada, de modo que su goce resulta necesario para garantizar la efectivización de otros Derechos Humanos, con los que se encuentra estrechamente relacionados. Asimismo, se afirma que las personas que están en situación de calle o sin techo, son más proclives a sufrir violaciones a derechos fundamentales.

Por último, se pone en cabeza del Estado llevar adelante acciones positivas, de manera de avanzar en los estándares de reconocimiento del derecho a la vivienda digna.

B) Obligaciones en cabeza del Estado.

De la labor interpretativa del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se desprenden una serie de obligaciones que se encuentran en cabeza de los Estados. Estas obligaciones genéricas fueron receptadas en distintos instrumentos emitidos por el Comité, aplican a la totalidad de los derechos económicos, sociales y culturales y sirven para definir con mayor precisión las acciones que deben llevar adelante los Estados, con el fin de otorgarles un contenido normativo a las cláusulas del Pacto.

Abramovich y Courtis (2002) proponen una enumeración de estas obligaciones, que sin agotar las posibilidades, fijan un catálogo de deberes que deben tener presentes los Estados al momento de definir las acciones vinculadas con la implementación de los derechos económicos, sociales y culturales, con el

objeto de mejorar continuamente su disfrute, y de evitar que se produzcan retrocesos.

B.1) Obligación de adoptar medidas inmediatas.

El artículo 2.1 del PIDESC establece que los Estados se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de los recursos disponibles para lograr progresivamente y por todos los medios apropiados, la plena efectividad de los derechos reconocidos. Esta disposición obliga a adoptar medidas en un plazo razonablemente breve, desde la ratificación del instrumento, y deben materializarse en actos concretos.

La Observación General N° 3 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales establece que la obligación de adoptar medidas tiene un efecto inmediato (punto 1), y que si bien el goce pleno de los derechos reconocidos en el Pacto puede lograrse de manera paulatina, las medidas encaminadas a lograr ese objetivo deben adoptarse en un plazo razonablemente breve desde la entrada en vigencia del instrumento, y que las acciones a desarrollarse deben ser deliberadas, concretas y estar orientadas hacia la satisfacción plena de los derechos (punto 2).

Esta obligación no es declarativa y marca un rumbo claro, por lo que las agencias estatales deben avanzar lo más rápido posible hacia la meta establecida, que consiste en garantizar el pleno goce de los derechos.

Entre las obligaciones de cumplimiento inmediato, Abramovich y Courtis (2002) apuntan a la adecuación del marco legal del Estado mediante la derogación de aquellas normas jurídicas que resultan manifiestamente contrarias al Pacto, a la eliminación de cualquier discriminación que afecte el goce de los derechos económicos, sociales y culturales, a la producción de informes tendientes a una vigilancia o supervisión del grado de efectividad de los derechos, a la formulación de un plan de acción para alcanzar progresivamente el goce de los derechos, y al suministro de recursos judiciales idóneos para reparar las violaciones.

B.2) Obligación de garantizar niveles esenciales de los derechos.

Esta obligación fija un punto de partida con relación a los pasos que se deben dar en la senda de la plena efectividad y tiene como fundamento que los Estados Parte del PIDESC no pueden, bajo ninguna circunstancia, justificar el incumplimiento de las obligaciones básicas, que se han estimado inderogables.

La Observación General N° 3, en su punto 10, hace referencia a la “obligación mínima” de satisfacer niveles esenciales de los derechos reconocidos, expresando lo siguiente:

Un Estado parte en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo o vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, *prima facie* no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del pacto. Si el pacto se ha de interpretar de tal manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser. Análogamente, se ha de advertir que toda evaluación en cuanto a si un estado ha cumplido su obligación mínima debe tener en cuenta también las limitaciones de recursos que se aplican al país que se trata. (Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación General N° 3, punto 10).

Según el Comité corresponde a los Estados asegurar la satisfacción de niveles esenciales de los derechos, en virtud de que si se realiza una interpretación del Pacto que no contemple obligaciones mínimas, el mismo carecería de sentido y perdería su razón de ser. En el mismo sentido, el documento destaca que aun en períodos de limitaciones presupuestarias graves, causadas por procesos de recesión económica, ajustes, o por otros factores, los Estados deben proteger a los sectores más vulnerables de la sociedad, mediante la adopción de programas de bajo costo (Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación General N° 3, punto 12). Por lo que el Estado debe garantizar, aun en periodos de crisis económica, una protección básica de los derechos sociales.

B.3) El Principio de progresividad.

El principio de progresividad fue receptado por diversos Instrumentos Internacionales ratificados por nuestro país, que gozan de jerarquía constitucional. El PIDESC incorpora este principio en el artículo 2.1 que establece:

Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

La incorporación de este principio, implica un compromiso asumido por los Estados firmantes, de adoptar las medidas necesarias, utilizando todos los recursos presupuestarios a su alcance, para avanzar paulatinamente hacia la efectividad plena de los derechos allí reconocidos.

De la redacción del artículo surge la amplitud en las medidas y acciones que los Estados tienen a su alcance para implementar políticas públicas tendientes a elevar el estándar de reconocimiento de los derechos.

En esa tesitura se compromete a todos los poderes públicos, en virtud de que las acciones positivas no solo se encuentran en cabeza del Poder Ejecutivo, sino que se menciona expresamente la adopción de medidas legislativas. El compromiso se extiende también al Poder Judicial que tiene bajo su órbita el control de los actos de gobierno.

La noción de progresividad en los términos del PIDESC implica atribuirle dos sentidos que se encuentran entrelazados; el primero de ellos referido a la gradualidad en la satisfacción plena de los derechos, y el segundo en el progreso en la mejora de las condiciones de goce (Courtis, 2009, p. 60).

La gradualidad debe interpretarse en forma conjunta con la obligación de los Estados de garantizar niveles esenciales de los derechos y, partiendo de esa base, deben de realizarse acciones positivas tendientes a lograr un avance consistente en el disfrute.

Algunos puntos de la Observación General N° 3 se encuentran relacionados con el principio de progresividad. Uno de ellos, está referido al compromiso asumido por los Estados, de utilizar el máximo de los recursos disponibles.

La evolución del cumplimiento de las obligaciones debe realizarse teniendo en cuenta las limitaciones presupuestarias del país de que se trate. Desde ya que, en los países desarrollados el cumplimiento del Pacto debe medirse de manera mucho más estricta que en un país en vías de desarrollo o con altos índices de pobreza. Sin embargo, aunque se demuestre que los recursos de los que dispone un Estado son insuficientes, sigue en pie la obligación de asegurar el disfrute más amplio posible de los derechos, aun en tiempos de recesión o de crisis económica.

El punto 4 de la Observación General N° 3 analiza el sentido en el que debe interpretarse el término “por todos los medios apropiados”. En este sentido el Comité solicita a los Estados que justifiquen los motivos que tuvieron presentes a la hora de catalogar a las medidas implementadas como apropiadas, a efectos de poder analizar si se han adoptado o no, las medidas correctas.

En el punto 9 del instrumento se interpreta la expresión “para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto”, reconociendo que la plena efectividad de los derechos sociales, no puede desarrollarse automáticamente, sino que deberán darse en un período de tiempo razonable. La efectividad a lo largo del tiempo no implica que se vacíen de contenido los derechos reconocidos en el Pacto. En palabras del Comité:

Por una parte, se requiere un dispositivo de flexibilidad necesaria que refleje las realidades del mundo real y las dificultades que implica para cada país el asegurar la plena

efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Por otra parte, la frase debe interpretarse a la luz del objetivo general, en realidad la razón del ser, del Pacto, que es establecer claras obligaciones para los Estados Partes con respecto a la plena efectividad de los derechos de que se trata. Este impone así una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo (Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación General N° 3, punto 9).

El principio de progresividad fue incluido en otros instrumentos internacionales. El artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que los Estados Parte se comprometen a realizar las medidas económicas, técnicas y legislativas en el plano interno y mediante la cooperación internacional, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, contenidos en la carta de la Organización de Estados Americanos.

A su vez, el principio de progresividad, fue incluido en el Protocolo de San Salvador³ —Protocolo adicional de la Convención Americana de Derechos Humanos—, que en su artículo 1 establece:

Los Estados Partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo (Protocolo adicional

³ Aprobado por Ley N° 24.658, promulgada el 15 de julio de 1996.

de la Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 1).

El artículo 2 del Protocolo de San Salvador establece que los Estados partes tienen la obligación de adoptar disposiciones legislativas en caso de que los derechos establecidos en el protocolo no estuvieran reconocidos por el derecho interno del país.

Por su parte, el artículo 4 del Protocolo de San Salvador establece que no se podrán restringir los derechos reconocidos, argumentando que tienen un grado menor de reconocimiento en el orden jurídico interno o en otra convención internacional. Con relación a este punto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo que “Los tratados internacionales, pueden sólo mejorar la tutela de los derechos, no empeorarla. Es decir, aquellos no pueden entenderse como restrictivos de los derechos constitucionales existentes, en el ordenamiento interno, al momento de su sanción” (CSJN, “Gottschau, Evelyn P. c/ Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, sentencia del 8 de agosto de 2006, Fallos: 329:2986).

B.4) Prohibición de regresividad.

Una de las dimensiones del principio de progresividad, y que se encuentra ligada a la obligación de los Estados de avanzar progresivamente en el estándar de reconocimiento de derechos, es la obligación de no regresividad o prohibición de regresividad. De acuerdo a esta dimensión, los Estados no pueden retroceder en materia de reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales.

Toledo Toribio (2010) sostiene que el principio de progresividad tiene dos rasgos; uno positivo, que “está expresado a través del avance gradual en orden a la satisfacción plena y universal de los derechos tutelados, que supone decisiones estratégicas en miras a la preeminencia o la postergación de ciertos derechos por razones sociales, económicas o culturales” y, uno negativo, “que se cristaliza a través de la prohibición del retorno, o también llamado principio de no regresividad”. El principio de no regresividad complementa la noción de avance

progresivo, tornando irreversible el grado o nivel de reconocimiento de derechos e impidiendo que se reduzca la protección ya acordada o reconocida.

Los dos rasgos del principio de progresividad se traducen en proceder de manera expedita y eficaz en la senda de la plena satisfacción de los derechos económicos sociales y culturales y, sin retroceder, en el estándar de reconocimiento de los derechos, por lo que las medidas de carácter deliberadamente retroactivo requerirán la consideración más cuidadosa.

Asimismo, se impone a los Estados que tomen alguna medida que pueda ser considerada como regresiva, el deber de justificar que ésta se lleva a cabo en un contexto de máximo aprovechamiento de los recursos, y que ofrece una mayor cobertura en relación a la totalidad de derechos sociales. Por lo que un Estado solo puede justificar la adopción de una medida que pueda resultar regresiva en algún aspecto, demostrando que la misma, a pesar de retroceder en el estándar de reconocimiento de un derecho, trae aparejada una mejora o avance en relación a la totalidad de derechos previstos en el Pacto.

En esta última línea, un documento elaborado por distintas organizaciones, que recomienda parámetros para el diseño de una política de vivienda respetuosa de la Constitución y de los Derechos Humanos, sostiene que el Estado se encuentra obligado a mejorar el goce de los derechos económicos, sociales y culturales, asumiendo la prohibición de reducir los niveles de protección de los derechos vigentes, o en su caso, de derogar los derechos ya existentes. En dicho documento también se dice:

La obligación de no regresividad constituye, entonces, uno de los parámetros de juicio de las medidas adoptadas por el Estado en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Desde el punto de vista conceptual, la obligación de no regresividad constituye una limitación que los Tratados de Derechos Humanos pertinentes y, eventualmente, la Constitución imponen sobre los Poderes Legislativo y Ejecutivo a las posibilidades de restricción de los derechos económicos, sociales y culturales. Desde el punto de vista del

ciudadano, la obligación en cabeza del Estado constituye una garantía de mantenimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de los que goza desde la adopción del PIDESC y la Convención Americana de Derechos Humanos, y de toda mejora que hayan experimentado desde entonces. (Centro de Estudios Legales y Sociales CELS, Centro de Investigaciones Sociales y Asesorías Legales Populares CISALP, Clínica Jurídica de la Universidad de Palermo, Fundación Poder Ciudadano, Lodeiro Martínez F. y Moreno G., 2002, p. 8/9).

De esta visión se desprenden dos elementos importantes de la noción de no regresividad. En primer lugar, que opera como límite para el accionar de los poderes políticos del Estado, que le impide tomar medidas que restrinjan los derechos sociales, y en segundo lugar, representa una garantía de los ciudadanos de no disminución del estándar de reconocimiento de derechos.

El principio de no regresividad se encuentra receptado también en varios Instrumentos Internacionales con jerarquía constitucional. La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 29, introduce normas que prohíben interpretar las disposiciones del instrumento en el sentido de:

a) Permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella; b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados...

Esta idea también se encuentra incluida en el artículo 4 del Protocolo de San Salvador que establece:

No podrá restringirse o menoscabarse ninguno de los derechos reconocidos o vigentes en un Estado en virtud de su legislación interna o de convenciones internacionales, a pretexto de que el presente Protocolo no los reconoce o los reconoce en menor grado.

Asimismo, las “Normas para la confección de los informes periódicos previstos en el artículo 19 del Protocolo de San Salvador” adoptada por la Asamblea General de la OEA, en su artículo 11 disponen que “las medidas regresivas, en principio son incompatibles con la vigencia plena del protocolo”.

Podemos encontrar la noción de no regresividad también en distintos incisos del artículo 14 de las directrices de Maastricht⁴ que prohíben:

(a) La anulación o suspensión de cualquier legislación que sea necesaria para seguir ejerciendo un derecho económico, social y cultural que esté vigente en ese momento; (d) La aprobación de cualquier legislación o política que sea claramente incompatible con las obligaciones legales preexistentes relativas a estos derechos, salvo cuando esto se hace con el propósito y efecto de aumentar la igualdad y mejorar la realización de los derechos económicos, sociales y culturales de los grupos más vulnerables; (e) La adopción de cualquier medida que sea intencionalmente regresiva y que reduzca el nivel de protección de cualquiera de estos derechos; (Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1997).

⁴Entre el 22 y el 26 de enero de 1997, se reunió en Maastricht (Holanda) un grupo de más de treinta expertos que acordaron una serie de directrices que tienen como propósito ser de utilidad para todos los que se dedican a conocer e identificar las violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales y ofrecer recursos a las mismas, y en particular, aquellas entidades encargadas de la vigilancia y administración de justicia a niveles nacional, regional e internacional.

Courtis (2009), por su parte, introduce ciertos elementos de análisis en la aplicación del principio de no regresividad que son de gran importancia, a efectos de comprender su alcance concreto. El primer elemento está relacionado con el principio de razonabilidad. Al respecto señala que a la hora de analizar judicialmente una ley o reglamentación vinculada con derechos económicos, sociales y culturales, el principio de no regresividad agrega un nuevo elemento o estándar de razonabilidad (pp. 70-92).

Desde esta perspectiva, al momento de examinar el control sustancial o el contenido de la reglamentación de derechos, aparece la regresividad como un criterio a tener en cuenta a la hora de definir si la norma es razonable. De esta manera, el principio de no regresividad se encuentra relacionado con el principio de razonabilidad, contenido en el artículo 28 de la Constitución Nacional; una norma o reglamentación que retroceda en el nivel de reconocimiento de derechos, económicos, sociales y culturales, sería arbitraria.

Otro de los elementos introducidos es la inversión de la carga de la prueba. De acuerdo a esta noción, una norma regresiva trae aparejada la presunción de invalidez o de inconstitucionalidad, trasladándose al Estado la carga de probar su validez. Este principio encuentra sustento en la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos, referida a las normas jurídicas tachadas como discriminatorias, para las que se emplea el concepto de “categorías sospechosas”. En las leyes que ingresan en esa categoría, se invierte la carga de la prueba y corresponde al Estado justificar la validez de la medida.

Por último, aporta criterios para determinar la regresividad normativa. Así, quien impugne una norma como regresiva debe proponer un juicio concreto y categórico que demuestre que la nueva regla es más desfavorable para el titular del derecho. La comparación debe realizarse siguiendo los criterios del derecho laboral para determinar si una ley es menos favorable para el trabajador.

C) El derecho a la vivienda en el ámbito de la CABA.

C.1) La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Principios y garantías del texto constitucional.

Como consecuencia del nuevo estatus institucional otorgado a la CABA, en el año 1996 los convencionales constituyentes sancionaron la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires en el marco de lo que Gil Domínguez (1997) denomina “Estado Social Democrático”.

Este modelo se caracteriza por reforzar los valores del liberalismo clásico centrados en la libertad, la propiedad privada, la igualdad y la seguridad jurídica, haciéndolos más efectivos mediante el otorgamiento de una base material, y partiendo del supuesto de que individuo y sociedad son términos recíprocos y no contradictorios. Para el Estado Social Democrático, no es posible concebir el desarrollo individual de las personas sin el desarrollo colectivo de la sociedad (Gil Domínguez, 1997, p. 153).

En este contexto, la Constitución de la Ciudad incluyó en su parte dogmática, en el artículo 10, la cláusula de operatividad e intangibilidad. Dicho artículo establece que en la Ciudad de Buenos Aires rigen todos los derechos y garantías reconocidos por la Constitución Nacional, las Leyes Nacionales y los Tratados Internacionales ratificados y que se ratifiquen en el futuro, los cuales deben interpretarse de buena fe. Asimismo, agrega que los derechos y garantías reconocidos no pueden ser negados, limitados, ni cercenados, por la omisión o insuficiencia de su reglamentación.

De esta manera, se disipa toda duda sobre la operatividad o programatividad de los derechos constitucionales. En efecto, con la declaración de operatividad de los derechos, no es necesario que exista una reglamentación para exigir su cumplimiento y “los poderes públicos están obligados por su fuerza vinculante a cumplirlas; caso contrario, las personas tienen abiertas y expeditas las correspondientes vías judiciales para requerir el debido cumplimiento por parte de las autoridades de la ciudad” (Gil Domínguez, 1997, p. 120).

Por su parte, el artículo 11 de la Constitución local incorpora el principio de igualdad, reconociendo a todos los habitantes de la Ciudad una idéntica dignidad e igualdad ante la ley. Este principio no solo opera desde una óptica formal, sino que se reconoce el derecho a la diversidad y a la no discriminación por razones de raza, etnia, género, orientación sexual, edad, religión, ideología, nacionalidad o condición psicofísica.

Es destacable que la norma incorpora un plano real del principio de igualdad, y se pone en cabeza del poder público la remoción de todo tipo de obstáculos que limiten la igualdad, la libertad, e impidan el desarrollo pleno de la persona, y la participación en la vida económica, política y social.

Los principios de operatividad e igualdad deben interpretarse en forma conjunta con el artículo 17 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, que pone en cabeza de las autoridades locales el desarrollo de políticas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión, mediante la utilización de los recursos presupuestarios, técnicos y humanos disponibles.

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, amplió los mecanismos de tutela contemplados por la Constitución Nacional y por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, asignando un rol activo al Estado local, dirigido a compensar las desigualdades sociales, mediante la realización de acciones positivas.

C.2) El derecho a la vivienda en la Constitución de la CABA.

Enmarcado en el paradigma del Estado Social de Derecho, el título segundo de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires destinado a políticas especiales, incorporó el artículo 31 referido al derecho a la vivienda.

La Ciudad de Buenos Aires, avanzó en el contenido del derecho a la vivienda digna, añadiendo el reconocimiento a un hábitat adecuado. El texto también incorporó lineamientos de política pública.

El inc. 1 pone en cabeza del poder público la resolución progresiva del déficit habitacional, de infraestructura y servicios, otorgándole prioridad a los

sectores de la sociedad que se encuentran en situación de pobreza crítica o, con necesidades especiales. Para cumplir con esta manda, es necesaria la planificación de una política de largo plazo en materia de vivienda social, que permita el acceso a los sectores más vulnerables y que cuente con un amplio consenso de los actores involucrados.

El inc. 2 auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos y la promoción de planes de autogestión que generen integración urbanística y social de los sectores marginados y la recuperación de las viviendas precarias. Asimismo, se impulsa la regularización dominial y catastral bajo el paradigma de la radicación definitiva.

El inc. 3 pone en cabeza de la Ciudad la regulación de establecimientos transitorios o temporarios que brinden alojamiento, evitando encubrir locaciones.

Por su parte, el artículo 20 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires incorpora una visión integral del derecho a la salud, afirmando la necesidad de integrar este derecho con la satisfacción de necesidades de alimentación, vivienda, trabajo, educación, vestido, cultura y ambiente, problemáticas con las que se encuentra estrechamente vinculado.

Al igual como sucede en la Constitución Nacional y en los Tratados Internacionales, los convencionales constituyentes de la Ciudad entendieron que el derecho a la vivienda digna no puede analizarse de manera aislada, y que su satisfacción está estrechamente relacionada con la satisfacción de otros derechos sociales.

La incorporación de lineamientos de política pública en el texto constitucional otorga parámetros concretos a desarrollar por las autoridades públicas, y permite su control por parte de la ciudadanía.

En virtud de estos principios, los habitantes de la Ciudad a los que se les ha cercenado su derecho a una vivienda digna, cuentan con la posibilidad de acceder a los tribunales locales para exigir su cumplimiento, ampliando la protección que brindan las normas nacionales.

D) Legislación de la CABA referida al derecho a la vivienda.

A continuación se analizarán normas dictadas por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, relacionadas con el derecho a la vivienda y con la problemática social que trae aparejada la ausencia de vivienda, a efectos de precisar el marco normativo que regula el derecho en cuestión, y las obligaciones en cabeza del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

D.1) Leyes que reglamentan el derecho a la vivienda. Leyes 341 y 1251.

La Ley 341 regula el otorgamiento de créditos sociales. Según el artículo 1º de la norma, el Poder Ejecutivo debe instrumentar políticas de acceso a vivienda para hogares de escasos recursos o en situación crítica, asumidos como destinatarios individuales o incorporados en procesos de organización colectiva, a través de cooperativas o asociaciones civiles sin fines de lucro. Los créditos están dirigidos a la compra o construcción de vivienda, o a obras de ampliación y refacción.

Los créditos de la Ley 341 están dirigidos a aquellas personas que no tienen vivienda y pueden demostrar un ingreso mínimo que les permita obtener un crédito de primera vivienda accesible y a una tasa subsidiada.

Por su parte, la Ley 1251 creó el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC), órgano con autarquía financiera y administrativa, que tiene por objeto la ejecución de las políticas de vivienda del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El artículo 4 de la Ley 1251 establece como principios generales: contribuir al acceso a la vivienda de los habitantes de la Ciudad que se encuentran imposibilitados de acceder a ella por razones económicas o sociales, propender a la reducción del déficit habitacional mediante políticas activas, y promover el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda de todos los habitantes de la Ciudad.

La ley faculta al IVC a realizar programas y acciones tendientes a cumplir con los objetivos fijados en la norma, entre los que se encuentran la planificación y el desarrollo de planes de acceso a la vivienda; la instrumentación de una línea de créditos tendientes a facilitar el acceso, financiar el desarrollo de planes habitacionales y proyectos constructivos; promover acciones autogestivas de sectores organizados colectivamente; planificar la urbanización de villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios, y la promoción del alquiler social de grupos familiares vulnerables en situación de riesgo.

De lo expuesto se desprende que las leyes en análisis adquieren una importancia central, en virtud de que le otorgan al IVC amplias facultades para desarrollar acciones tendientes a contribuir al acceso a la vivienda y a la reducción progresiva del déficit habitacional, a efectos de plasmar el mandato constitucional que surge del artículo 31 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.

D.2) Declaración de Emergencia Habitacional. Leyes 1408, 2742 y 2973.

El 29 de julio de 2004, la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires sanciona la Ley 1408 que declara el estado de emergencia habitacional en la CABA, por un plazo de 3 años.

Esta ley creó un fondo de emergencia habitacional con un monto mínimo legalmente establecido, que debía asignarse exclusivamente a programas existentes o creados por leyes específicas que tuvieran por objeto brindar soluciones habitacionales transitorias o definitivas, a la vez que constituyó una comisión de seguimiento y control de cumplimiento de la norma, integrada por legisladores, representantes del Poder Ejecutivo, y del IVC.

El decreto 1611/04, vetó los artículos 2 y 7 de la norma. El primero de ellos definía la emergencia habitacional con una redacción amplia, mientras que el segundo suspendía los desalojos de los inmuebles de propiedad de la CABA y que fueran utilizados con fines de vivienda, en tanto la ley permanezca vigente.

La Ley 2742, sancionada el 18 de octubre de 2007, prorroga la emergencia habitacional en la CABA por un plazo de 3 años. Posteriormente, la Ley 2973 estableció la obligación de presentar dentro de los 90 días, un plan progresivo de

solución de la emergencia habitacional, que debía contemplar medidas concretas para la problemática. Esta norma fue vetada parcialmente por el Poder Ejecutivo, mediante el decreto N° 09/09.

En este contexto, la declaración de emergencia habitacional adquiere una relevancia especial, en virtud de que es la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires la que instala la problemática en la agenda política, compeliendo al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a ejecutar políticas públicas para revertir la situación.

Lamentablemente, la actitud del Poder Ejecutivo local fue vetar en forma parcial las normas mencionadas, en aquellos artículos que establecían obligaciones, transformándolas en leyes declarativas.

D.3) Leyes que establecen protecciones especiales. Las Leyes 3706, 4036 y 4042.

En el año 2010, la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires dictó la Ley 3706 de Protección y Garantía Integral de los Derechos de las Personas en Situación de Calle y en Riesgo de Situación de Calle.

La norma tiende a la operativización del derecho a la vivienda y aporta pautas claras para definir al grupo de personas que se encuentran dentro del marco protectorio que otorga. Según el artículo 2 se considera en situación de calle “a los hombres y mujeres o grupos familiares que habiten en la calle, en espacios públicos de la Ciudad en forma transitoria o permanente, y/o que utilicen o no la red de paradores nocturnos”. El punto más importante de esta definición es que considera que se encuentran en “situación de calle”, a aquellos que utilicen la red de alojamientos nocturnos o paradores. A la luz de la nueva normativa, las personas que pernoctan en este tipo de alojamientos son equiparadas a las que duermen en la calle.

El punto b) del artículo 2 establece que se encuentran en riesgo de situación de calle las personas que se encuentren en instituciones de las cuales egresarán en un tiempo determinado; que se encuentren notificados de resolución administrativa o sentencia judicial de desalojo; o que habiten en estructuras

temporales o asentamientos, sin acceso a servicios o en condiciones de hacinamiento.

La definición de riesgo de situación de calle permite establecer un universo de personas que se encuentran en emergencia habitacional y que en un corto plazo pueden quedar en desamparo. Asimismo, otorga pautas claras al Poder Ejecutivo para diseñar, planificar y ejecutar programas sociales, para impedir que las personas que se encuentren en esta situación, queden en la calle.

El artículo 4 de la norma está referido a los deberes del Estado, entre los que se encuentran la promoción de acciones positivas tendientes a erradicar los perjuicios, la discriminación y las acciones violentas; la remoción de obstáculos que impidan la protección de derechos y el acceso igualitario; la formulación e implementación de políticas públicas coordinadas en materia de salud, educación, vivienda; la capacitación y formación del personal que trabaja con esta población; y el acceso a la programas de desintoxicación, salud mental y discapacidad.

La ley pone en cabeza del Poder Ejecutivo ciertas premisas que deben regir el diseño y evaluación de una política pública, entre las que se encuentran la transparencia, la participación, el acceso igualitario y la superación de la emergencia habitacional.

El artículo 6 establece el acceso pleno de las personas en situación calle, o en riesgo de quedar en situación de calle, a los servicios socio-asistenciales dirigidos a superar la situación de emergencia habitacional, las 24 hs., los 365 días del año.

El Poder Ejecutivo, mediante el decreto 42/11, vetó el artículo 5 de la Ley 3706 referido al derecho a la Ciudad. La norma vetada establecía el uso igualitario del espacio público, evitando cualquier tipo de discriminación en su disfrute, y el acceso a los servicios por parte de los habitantes.

Posteriormente, la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires dictó la Ley 4036 de Protección Integral de los Derechos Sociales. Esta norma se complementa con la Ley 3706 y amplía el marco protectorio de los derechos sociales y de las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad social.

El artículo 1 de la Ley 4036 fija como objetivo la protección integral de los derechos sociales, priorizando el acceso a las políticas sociales de quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad, de acuerdo con los principios de la Constitución local,⁵ que exigen a las autoridades públicas el desarrollo de políticas sociales coordinadas para superar la pobreza y la exclusión, y promover el desarrollo humano y económico con el fin de evitar y compensar desigualdades zonales.

Por su parte, el artículo 6 de la norma 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”, y considera que se encuentran en dicha situación las 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”. Esta definición es concordante con la caracterización de vulnerabilidad social establecida por la regla N° 3 de “Las 100 reglas de Brasilia sobre el acceso a la justicia de personas en condiciones de vulnerabilidad”.

La definición de vulnerabilidad social adoptada por la ley es amplia, en virtud de que reconoce que se encuentran en esa situación todas las personas que —por cualquier motivo—, encuentran afectada una necesidad básica o, tienen dificultades en el ejercicio de sus derechos.

Un punto importante de la ley es la definición de las prestaciones que deben implementarse a través de las políticas sociales. El artículo 5 de la norma establece:

Son prestaciones económicas aquellas entregas dinerarias de carácter no retributivo, intransferible e inembargable destinadas a los ciudadanos a fin de paliar situaciones transitorias de necesidad o garantizar el acceso a condiciones dignas de vida. Son prestaciones técnicas los actos

⁵ Arts. 17 y 18 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.

profesionales de asesoramiento, acompañamiento y evaluación técnica destinados a atender las necesidades de los ciudadanos. Son prestaciones materiales aquellas en las que se otorguen servicios en especies para paliar las situaciones de emergencia de los sectores de población afectados.

Conforme a esta definición, el menú de prestaciones que debe realizar el Poder Ejecutivo en la promoción de las políticas sociales, no se reduce a aquellas de contenido económico o material, sino que se encuentra obligado a prestar asesoramiento, evaluación y acompañamiento a los ciudadanos, para poder atender y superar sus necesidades.

Adicionalmente se instituye la protección especial de ciertos grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad como los niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, mujeres, y personas con discapacidad.

Por último, la Ley 4042, referida a la “Prioridad de Niños, Niñas y Adolescentes en las Políticas Públicas de Vivienda”, establece que en todos los programas de vivienda y hábitat que se ejecuten con intervención del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, deberá otorgarse prioridad a los grupos familiares con niños, niñas y adolescentes.

Según lo expuesto, las Leyes 3706, 4036 y 4042, establecen protecciones especiales sobre ciertos grupos sociales desfavorables, ampliando el marco tuitivo, y poniendo en cabeza del Poder Ejecutivo local, la realización de acciones, tendientes a morigerar las desigualdades sociales, y a equiparar a los sectores vulnerables con el resto de la población.

D.4) Otras leyes relacionadas con la materia.

Otras normas de la Ciudad de Buenos Aires guardan relación con la temática, en virtud de que establecen cláusulas referidas al derecho a la vivienda. A continuación se mencionarán las más relevantes.

La Ley 624 dispone que el cincuenta por ciento (50%) de las unidades funcionales ubicadas en la planta baja de las obras a construir, financiadas en

forma total o parcial por la Comisión Municipal de la Vivienda, será otorgado en carácter de comodato, a personas mayores de 65 años de edad, autoválidas.

Por su parte, la Ley 1987, dispone la expropiación de parcelas, destinadas al desarrollo de viviendas sociales, dando prioridad a los grupos familiares que habitaron el asentamiento “AU7”, denominado “Villa Cartón”.

Por último, la Ley 2469 establece el otorgamiento de créditos hipotecarios a tasa de interés preferencial por un plazo mínimo de 15 años, para personas con necesidades especiales, con ingresos familiares que no superen dos salarios mínimos vitales y móviles, a efectos de que puedan refaccionar sus viviendas y adecuarlas a sus necesidades.

Capítulo 2

La situación de la vivienda en la CABA. Los programas de emergencia habitacional.

A) La situación de la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires.

En el capítulo anterior se analizó exhaustivamente el robusto contenido que las normas locales e internacionales le asignan al derecho a la vivienda. Sin embargo, el amplio reconocimiento normativo del que goza, contrasta con la situación real de la Ciudad de Buenos Aires, la que se caracteriza por la insatisfacción de la vivienda en amplios sectores de la población, y por la precariedad habitacional.

Desde una perspectiva histórica, la Ciudad de Buenos Aires fue pensada por las élites, como un centro administrativo-portuario con una fuerte concentración en lo que hoy es la zona central, rodeada por quintas y zonas de servicio. Esta situación se vio modificada por el traslado de trabajadores migrantes, la especulación de los valores de la tierra, y la concentración de fuentes de trabajo en la zona céntrica y portuaria de la Ciudad, dando lugar a principios de siglo XX, al nacimiento de un modelo habitacional caracterizado por el hacinamiento, la precariedad y las falencias sanitarias, denominado casa de vecindad/conventillo (Ballent y Liernur, 2013, pp. 322-323).

Los grandes desplazamientos de población que se dieron en la primera mitad del siglo XX tuvieron como resultado el surgimiento de nuevos asentamientos precarios en la periferia de la Ciudad, los que se caracterizaron por su magnitud y por la velocidad de su crecimiento, denominados “villas de emergencia”.

En el año 1956, la Comisión Nacional de la Vivienda realizó el primer censo oficial de Villas de Emergencia, el cual dio como resultado que en la Ciudad de Buenos Aires existían 21 villas de emergencia y 41 en el Gran Buenos Aires, las cuales albergaban al 2% de la población del área metropolitana. (Ballent y Liernur, 2013, pp. 326-328).

Con el correr de los años el déficit habitacional se agravó sustancialmente, hasta llegar a la situación crítica en la que se encuentra la Ciudad de Buenos Aires hoy día. La crisis habitacional motivó que la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires —en el año 2004—, declare el estado de emergencia habitacional por un plazo de 3 años mediante la ley 1408, siendo prorrogada por el mismo periodo con la sanción de la ley 2472.

La afectación del derecho a la vivienda de los sectores más vulnerables no es una situación coyuntural o transitoria, sino que responde a una crisis estructural de carácter histórica, cuyas consecuencias pueden verificarse en distintos informes producidos por organismos públicos, organizaciones no gubernamentales, y trabajos de investigación.

A.1) Estado actual.

Distintos informes de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, atribuyen la crisis habitacional a la carencia de políticas acertadas. En este sentido, se sostiene que:

Como consecuencia de la falta de políticas, normas, estrategias y mecanismos adecuados, se produce un agravamiento del déficit habitacional que golpea directamente en la población de menores recursos y más vulnerable. A su vez, agranda la brecha entre el real acceso a una vivienda adecuada y el desamparo, que se pone en evidencia cuando se contabiliza y se compara en el tiempo el crecimiento de la cantidad de familias en situación de calle o que viven en viviendas informales e integran los nuevos asentamientos urbanos. El Estado local es el promotor imprescindible y el inexcusable garante del derecho de acceso a la vivienda. Su misión y funciones deben estar orientadas a canalizar los desequilibrios y déficit habitacional que afecta a los sectores de

menores ingresos y mayor vulnerabilidad. (Defensoría del Pueblo, 2009, pp. 45-46).

La Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, en base al análisis de los Censos Nacionales, aporta datos significativos para entender el crecimiento del déficit habitacional en la CABA. En el año 1991, el porcentaje de viviendas deficitarias en el distrito era de 4,34 %, situación que sufrió un incremento considerable en el año 2001, cuando el índice de viviendas deficitarias trepó al 8,41 %, para llegar en el año 2007 al 11,6 %, lo que demuestra un incremento sostenido de los hogares que habitan este tipo de viviendas (Defensoría del Pueblo, 2009, p.37).

El problema del crecimiento del déficit habitacional, fue abordado por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), en el informe anual sobre Derechos Humanos en la Argentina del año 2013. En el capítulo referido al déficit habitacional se señaló que con respecto al régimen de tenencia de la vivienda, los hogares que no son propietarios ni inquilinos presentan una leve disminución en los indicadores nacionales, situación que contrasta con la realidad de la Ciudad de Buenos Aires, donde se produjo un incremento en este tipo de hogares. En el documento se sostuvo que:

Por su parte, los hogares que no son ni propietarios ni inquilinos en su conjunto, registran una moderada disminución en proporción al total de hogares: pasaron del 15,7% en el Censo 2001 al 14,2% en el Censo 2010. En este aspecto, el contraste entre Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el resto del país es notable, ya que “el conjunto de hogares con estos regímenes de tenencia crecieron el 69 % y aumentaron casi 4 puntos porcentuales en esa jurisdicción respecto del resto de los regímenes de tenencia. (CELS, 2013, p.348).

Del informe del CELS surge que entre el año 2001 y el año 2010, en la CABA, hubo un incremento del 20,9 % de hogares en piezas de inquilinato y un

aumento del 12,4% de hogares en piezas de hotel o de pensión (CELS, 2013, p. 351).

Según da cuenta un informe realizado por la Sindicatura General de la Ciudad en el año 2009, cerca de medio millón de personas padecen serias dificultades habitacionales en la CABA: existen 26 asentamientos precarios; 16 villas de emergencia; 19 conjuntos habitacionales; dos núcleos habitacionales transitorios; 172 inmuebles intrusados; 879 predios e inmuebles en la traza de la Ex AU3 ; 3288 familias receptoras de subsidios alojadas en hoteles; 21 conventillos que son propiedad del Instituto de Vivienda de la Ciudad; 4 hogares de tránsito; y 21 viviendas transitorias (Sindicatura General de la Ciudad, 2009, p. 31).

Por su parte, la Defensoría General de la Ciudad de Buenos Aires analizó los impactos de la política de vivienda de la Ciudad, comparando los resultados del Censo 2010 referidos a la situación habitacional de la CABA,⁶ publicados por la Dirección de Estadísticas y Censos del Ministerio de Hacienda de la CABA,⁷ con los resultados del mismo censo realizado en el año 2001 y con resultados del Censo Nacional.

El informe de la Defensoría General de la Ciudad de Buenos Aires llega a las siguientes conclusiones:

⁶ La Defensoría General de la Ciudad de Buenos Aires, citando textuales párrafos del censo, sostiene que dicho informe ofrece “un panorama de la situación habitacional de la Ciudad de Buenos Aires, su relación con el contexto nacional y las diferencias entre las comunas, teniendo como fuente los primeros datos disponibles del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (INDEC)” y Tal como indica el “Informe de resultados” ...“La fuente censal permite analizar la relación de la situación habitacional con otros indicadores demográficos y socioeconómicos de los hogares y no tiene limitaciones de desagregación geográfica, por lo que es posible contar con una estimación de las carencias habitacionales y de su composición para las distintas divisiones territoriales de la Ciudad”.

⁷ Situación habitacional CABA 2010, Informe de Resultados N° 503, mayo 2012, publicado por la Dirección de Estadísticas y Censos (Ministerio de Hacienda) del GCBA http://www.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/ir_2012_503.pdf

Los hogares de la Ciudad son en promedio más pequeños pero, en muchos casos, no tienen autonomía residencial (indicador de allegamiento, que identifica cuando más de 2 hogares habitan la misma vivienda). En relación con los indicadores que refieren a las características de las viviendas y de acceso a los servicios, aun cuando la Ciudad presenta una situación claramente ventajosa respecto al total del país, si se tiene en cuenta la evolución intercensal se aprecia un estancamiento de la situación habitacional de los hogares de la Ciudad. En tanto que en el país la mayoría de los indicadores presentan, en mayor o menor medida mejoras, al menos en términos relativos, en la Ciudad los hogares que habitan en viviendas consideradas deficitarias aumentaron en relación a 2001. La proporción de hogares que cuentan con materiales resistentes en techo y pisos, y apropiado aislamiento y terminación cayó un 5%. Respecto del acceso a agua y desagüe de inodoro se observan un retroceso en el primer caso y una mejora poco significativa en la segunda. Finalmente, la conclusión más relevante refiere a las importantes diferencias internas que presenta la Ciudad. En todos los indicadores analizados hay cinco comunas que se encuentran por debajo de la media de la jurisdicción y diez por encima. Las Comunas 8, 4, 1 y 7 presentan en cada uno de los indicadores los porcentajes más altos de hogares en situación habitacional vulnerable” (Defensoría General de la CABA, 2012 A, pp.7-8).

El documento concluye que en la CABA han empeorado las condiciones de hábitat, con una diferencia entre las comunas del norte y del sur, lo que da cuenta de una marcada segregación. Esto se ve reflejado en la concentración de los indicadores críticos en las comunas del sur, mientras que en el norte de la Ciudad, la situación de la vivienda se encuentra por encima de la media.

Además, surge del informe que en varios indicadores críticos referidos a vivienda, la CABA ha retrocedido —a pesar de ser una de las jurisdicciones más ricas—, mientras que se han producido mejoras en el resto del país.

El incremento de la precariedad habitacional, con una fuerte concentración en la zona sur de la CABA, contrasta con la expansión del mercado inmobiliario, que tuvo un fuerte crecimiento con la devaluación de la moneda y el

aumento sustantivo del valor de la tierra y de la vivienda en los últimos 10 años (Ministerio Público Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires y CELS, 2011, p. 61 y ss).

A.2) Fragmentación de la política de vivienda.

En los últimos años se vislumbra un crecimiento en la proliferación de la política de vivienda, con la creación de áreas en distintas dependencias del Poder Ejecutivo local que desarrollan temáticas relacionadas con la problemática.

Un informe de reciente publicación señaló que el accionar del Gobierno de la Ciudad se encuentra fragmentado en 6 dependencias, repartidas en 3 Ministerios y un organismo autárquico, sin que exista coordinación territorial que articule sus acciones, lo que representa un obstáculo para el desarrollo de políticas sostenidas que resuelvan el déficit habitacional (Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, ACIJ, 2014 A, p. 3).

En el año 2008 el IVC, por intermedio de convenios suscriptos, delegó parte de las funciones que le fueron atribuidas por ley, a la Corporación Buenos Aires Sur⁸ por un lado, y a la Unidad de Gestión de Intervención Social (UGIS)⁹ por el otro, renunciando a funciones esenciales del organismo en lo referido a la

⁸ La Ley 470 crea la sociedad del estado denominada Corporación Buenos Aires Sur que tiene como función desarrollar actividades de carácter industrial, comercial, explotar servicios públicos con el objeto de favorecer el desarrollo humano, económico y urbano integral de la zona, a fin de compensar las desigualdades zonales dentro del territorio de la Ciudad.

⁹ Es una coordinación dependiente del Ministerio de Desarrollo Económico está encargada de la creación, supervisión y ejecución de proyectos de obras tendientes al mejoramiento del hábitat de las villas, barrios carenciados y núcleos habitacionales transitorios. En éste sentido, las obras que ejecutará la mencionada coordinación involucrará, entre otras, el mejoramiento y ampliación de tendido de redes eléctricas, redes cloacales, apertura de caminos, urbanización, obras de infraestructura. Además tiene funciones de regularización de las elecciones de representantes en villas.

solución de la problemática de la vivienda en las zonas más desfavorables de la Ciudad de Buenos Aires y, en las villas de emergencia y asentamientos (Di Filippo, 2010, pp. 56-57).

El Jefe de Gobierno intentó otorgarle un marco jurídico a esta situación mediante la presentación del proyecto de ley 575-J-2008 que otorgaba a la Corporación Buenos Aires Sur facultades de urbanizar villas y asentamientos en la zona a su cargo y, se le cedían las parcelas de los terrenos fiscales de la CABA, donde estaban asentadas las villas de la zona sur.

Este proyecto no fue sancionado y recibió cuestionamientos por parte de la Defensoría del Pueblo referidos al riesgo de la duplicidad de funciones, a la ausencia de una política integral de vivienda y al desguace del IVC (Di Filippo, 2010, pp. 56-57).

Otra de las áreas del Poder Ejecutivo relacionadas con la vivienda es la Secretaría de Hábitat y Urbanización, dependiente del Ministerio de Desarrollo Económico, que tiene como función promover la transformación e inclusión urbana y social de las villas, núcleos habitacionales transitorios y complejos habitacionales de la Ciudad.

Además, realiza tareas relacionadas con la problemática habitacional la Unidad Ejecutora de la Ex AU3, cuya función es concretar soluciones habitacionales para los grupos familiares que habitan el sector 5 de la traza de la Ex AU3 por intermedio de prestaciones económicas no reintegrables, o mediante la adjudicación futura de viviendas multifamiliares a construirse en la traza de la Ex AU3. Su actuación se encuentra regulada por la Ley 3396.

El fraccionamiento de la política de vivienda generó la inactividad del IVC, organismo que por ley tiene a su cargo la construcción de viviendas sociales y la reducción del déficit habitacional. Di Filippo (2010) sostiene que la multiplicidad de actores provocó la fragmentación en el diseño, la planificación y la ejecución de políticas por la cantidad de organismos intervinientes y por la división norte-sur de la Ciudad que implica (pp. 56-57).

A.3) La actuación del IVC. Ausencia de políticas de vivienda y sub-ejecución presupuestaria.

El escenario de fragmentación de la política habitacional se complementa con la actuación del IVC, que se caracteriza por la ausencia de políticas que aporten soluciones definitivas, falencias en las operatorias de los programas existentes, y por la sub-ejecución presupuestaria.

Una de las críticas que puede formularse a la actuación del IVC es el fracaso de los créditos sociales de la Ley 341, en tanto herramienta que permite el acceso a la vivienda. Los créditos sociales fueron cuestionados dadas las demoras que genera su tramitación, lo que termina frustrando la mayoría de las operaciones. A su vez, el monto máximo de dinero que se otorga está muy por debajo de los valores que maneja el mercado inmobiliario en la actualidad, lo que dificulta encontrar propiedades para adquirir. Esta situación fue señalada por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, que denunció que el obrar administrativo del IVC colisiona con la legislación vigente, que pone en cabeza de ese organismo la reducción progresiva del déficit habitacional.

Por intermedio de la resolución 5160/08, la Defensoría del Pueblo efectuó recomendaciones al IVC tendientes a garantizar la continuidad del programa de créditos sociales, mediante la adecuación de los recursos humanos y administrativos a la demanda efectiva, ordenando los procedimientos y agilizando la gestión para así reducir los plazos, optimizando la ejecución presupuestaria, y organizando un programa de vivienda transitoria para atender los casos de emergencia habitacional que se presenten en el transcurso de la operatoria (Defensoría del Pueblo, 2009, p. 99).

Por su parte, Di Filippo (2010) sostiene que el valor de las propiedades supera holgadamente el monto máximo que asigna el IVC y que, la demora de más de 90 días del organismo en responder la solicitud del crédito provoca la frustración de la operación y la pérdida de la señal entregada (pp. 16-17).

Los créditos sociales también fueron cuestionados, porque si bien el artículo 6 de la norma establece prioridades en el acceso,¹⁰ los requisitos establecidos por reglamentación excluyen a las personas que se encuentran en emergencia habitacional o en situación de calle, a las que solo se les ofrece la alternativa del subsidio temporario o de un parador.

En la audiencia pública convocada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el marco de la causa “Q.C.S.Y.”, la entonces Ministra de Desarrollo Social María Eugenia Vidal,¹¹ señaló que el acceso a los beneficios de la ley 341 requería un ingreso mínimo comprobable de \$ 2000. Esto llevó al máximo tribunal a concluir en su considerando 13, que en la Ciudad de Buenos Aires no había programas de vivienda para gente que se encuentra en situación de calle (Tedeschi, 2012, p. 78).

Otro de los aspectos críticos de la gestión del IVC es la disminución del presupuesto y la subejecución presupuestaria. La asignación de recursos presupuestarios y la ejecución de las áreas u organismos vinculados con el goce efectivo del derecho a la vivienda pueden ser utilizadas como un indicador para medir el grado de avance en el reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales.

Con respecto a la cuestión de los recursos financieros, desde un enfoque del derecho presupuestario, se ha sostenido que la ley de presupuesto tiene un vínculo conceptual con el Sistema de Derechos Humanos, y que una de sus finalidades es la de hacer efectivo el cumplimiento de los derechos, en virtud de que los mismos no podrían estar vigentes sin una organización estatal, la que solo puede ser concebida con una correlativa actividad financiera. Por lo que la ley de presupuesto debe sujetarse al estado del derecho y garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales (Corti H., 2007, p. 694).

¹⁰ Víctimas de siniestros, familia monoparental con hijos, parejas jóvenes, integrantes del grupo familiar con afecciones graves a la salud y familias desalojadas con sentencia judicial.

¹¹ Para más información visitar el sitio <http://www.youtube.com/watch?v=u6-e3XSdDYs>

La actividad presupuestaria debe ser un medio adecuado para asegurar el ejercicio de los derechos fundamentales, lo que la transforma en el combustible de la dinámica constitucional (Corti H., 2007, p. 750). Esta concepción, interpreta que el presupuesto del Estado, debe estar al servicio de los Derechos Humanos y del programa constitucional, siendo construida en base a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los precedentes “Badín” y “Verbitsky”, donde se ha fijado la doctrina de que:

Las carencias presupuestarias, aunque dignas de tener en cuenta, no pueden justificar transgresiones de este tipo. Privilegiarlas sería tanto como subvertir el Estado de Derecho y dejar de cumplir los principios de la Constitución y los convenios internacionales que comprometen a la Nación frente a la comunidad jurídica internacional, receptados en el texto actual de aquellas (art. 5 inc. 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). (CSJN, “Badín Rubén y Otro c/ Provincia de Buenos Aires”, sentencia del 19 de octubre de 1995 Fallos: 318:2002., y CSJN “Verbitsky Horacio s/ Hábeas Corpus”, sentencia del 03 de mayo de 2005, Fallos: 328:1146).

Los Estados Partes signatarios del PIDESC están comprometidos a realizar acciones positivas para garantizar el cumplimiento progresivo de los derechos, hasta el máximo de sus recursos disponibles, tal como quedó señalado al analizar dicho Pacto. En este sentido, la asignación presupuestaria es un indicador relevante para realizar una evaluación de las políticas públicas, en virtud de que permite visualizar mediante la distribución de recursos económicos, las prioridades que se le asignaron a las distintas áreas de gestión.

Debemos partir de la base de que la CABA es una de las jurisdicciones más ricas, su presupuesto es el tercero en el país —solo superado por el presupuesto nacional y, por el de la Provincia de Buenos Aires—, se financia en un 90 % con recursos propios, y solo en un 10 % con recursos co-participables. Asimismo, aporta al PBI nacional un 25 % de su total (Corti A., 2008, p.75).

La Defensoría General de la Ciudad de Buenos Aires (2013) analizó la asignación presupuestaria y la ejecución del presupuesto en materia de vivienda en la CABA entre los años 2005 y 2013.

El cuadro presentado a continuación demuestra que el presupuesto del IVC fue decreciendo año a año en puntos porcentuales, en relación al total del presupuesto del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Así, mientras que en el años 2005 el presupuesto del IVC representaba el 5,4 % del total del presupuesto de la Ciudad, en el año 2013 representa el 2,3 % (Defensoría General de la C.A.B.A., 2013, p. 6)

Cuadro N° 1 Instituto de la Vivienda-IVC

Presupuesto del IVC Sancionado y % sobre el Presupuesto total de la CABA

Año	Pesos corrientes	% presupuesto total
2005	304.568.035	5,4
2006	379.681.093	5,1
2007	333.245.385	3,4
2008	484.425.710	3,2
2009	286.077.330	3
2010	520.219.799	2,5
2011	735.131.165	2,7
2012	755.448.433	2,3
2013	913.816.070	2,3

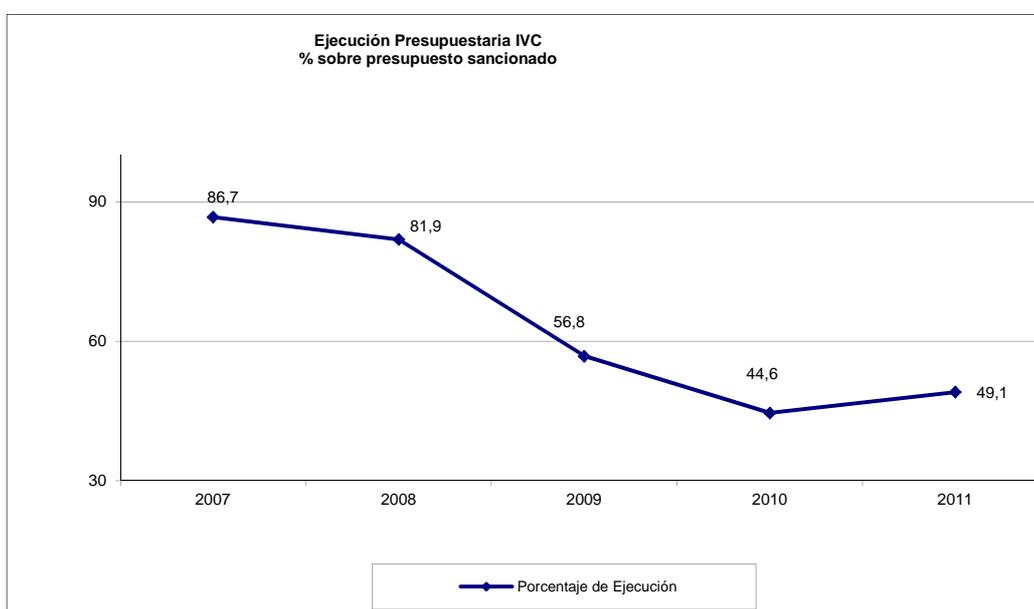
Fuente: Leyes de presupuesto de los años seleccionados.

La Asociación Civil Por la Igualdad Social y la Justicia (ACIJ), analizó el proyecto de presupuesto de la Ciudad de Buenos Aires para el año 2014 y señaló que es el más regresivo de los últimos 9 años, en virtud de que la función de vivienda representa solo el 2,1% del presupuesto global (Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia ACIJ, 2013, p. 8). Esta tendencia se mantiene en virtud de que en el proyecto de presupuesto de la Ciudad de Buenos Aires, para el año 2015 se verificó la continuidad en la reducción de las partidas destinadas a la

vivienda, con una fuerte caída en el monto asignado a inversión en obras de vivienda, la que se redujo en un 18,3% respecto al año 2014 (Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia ACIJ, 2014 B, p. 20).

En otro documento producido por la Defensoría General de la Ciudad de Buenos Aires (2012 B), el organismo señaló una tendencia marcada hacia la regresividad en el porcentaje de ejecución presupuestaria del IVC, lo que se expresa claramente en el gráfico N° 2.

Gráfico N° 2



Fuente: Elaboración defensoría general en base a leyes de presupuesto y datos de ejecución de ASAP.

En el informe se afirma que el Gobierno de la Ciudad redujo en casi un 40% el presupuesto en vivienda popular, pasando de \$ 322 millones en 2008, a \$ 217 millones en 2011 —en pesos constantes—, en base a los costos de construcción del INDEC (Defensoría General de la CABA, 2012 B, p. 7).

Los números expresados demuestran una clara regresividad en materia presupuestaria, en virtud de que se redujo porcentualmente el presupuesto de vivienda en relación al presupuesto global. Asimismo, se redujeron los recursos

destinados a la construcción de vivienda popular y es destacable el bajo porcentaje de ejecución presupuestaria del IVC.

A la luz de lo expuesto, es posible afirmar que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, no ha utilizado el máximo de recursos de los que dispone para avanzar progresivamente en el goce efectivo del derecho a la vivienda, incumpliendo así con el principio de progresividad y, con la obligación de no regresividad.

B) Los programas de emergencia habitacional.

De lo hasta aquí analizado se puede inferir que la CABA tiene un déficit habitacional crónico que se agravó en los últimos años y, que el organismo que tiene a su cargo la construcción de viviendas sociales no realiza políticas activas tendientes a la radicación definitiva, presentando al mismo tiempo altos índices de sub-ejecución presupuestaria.

En este contexto, las alternativas habitacionales que ofrece el Poder Ejecutivo a los sectores vulnerables son los programas de emergencia dependientes del Ministerio de Desarrollo Social, los que fueron pensados para paliar situaciones transitorias y no ofrecen salidas estables o definitivas a la problemática de los grupos familiares.

Existe una tendencia marcada en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, a priorizar las políticas transitorias o de emergencia por sobre aquellas que puedan brindar soluciones definitivas. Esta tendencia se ve reflejada en que en los últimos años se asignan mayores partidas presupuestarias a organismos que se encargan de la emergencia habitacional, que a los que tienen competencia para dar soluciones estructurales y cumplimentar las leyes de urbanización (Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia ACIJ, 2014 B, p. 20).

La política de emergencia habitacional está integrada por el sistema de paradores nocturnos y hogares —habilitados para el pernocte de personas o grupos familiares que se encuentran en situación de calle— y por el “Programa de

Atención a Familias en Situación de Calle”, regulado por el decreto 690/06 y sus modificatorias. Estos programas están dirigidos a una población específica, que son las personas que se encuentran en situación de calle o en riesgo de quedar en la calle.

Estas medidas brindan prestaciones transitorias y no permiten alcanzar una solución definitiva a la problemática habitacional que enfrentan las familias en situación de calle. En efecto, las personas y los grupos familiares que se encuentran en emergencia habitacional, van rotando en los distintos programas asistenciales que ofrece la administración, sin encontrar una solución a su situación que, en muchos casos, termina agravándose.

Las consecuencias de esta gestión fallida son evidentes. En los últimos años en la CABA ha crecido el número de personas incluidas en el programa de subsidios, alojadas en paradores temporarios y en situación de calle. Este crecimiento se ve reflejado en las intervenciones del Poder Ejecutivo y en el aumento de acciones judiciales que tramitan pretensiones habitacionales.

En el contexto descripto, el análisis exhaustivo de los programas de emergencia habitacional y su desarrollo histórico adquieren una importancia central, en virtud de que los subsidios habitacionales transitorios, se transforman en la única opción ofrecida por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, a las personas en situación de vulnerabilidad.

En efecto, el debate sobre la extensión temporal y el monto que otorgan los subsidios transitorios se transformó en la temática central de la problemática de vivienda, que se discute continuamente en las distintas instancias del fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA.

B.1) Paradores transitorios u hogares.

Los paradores transitorios u hogares de tránsito son espacios pensados para el pernocte de personas en situación de calle y se encuentran rigurosamente

regulados, con horarios de entrada y salida establecidos, condiciones de permanencia, y normas de conducta.

Las camas se encuentran ubicadas en grandes espacios comunes, por lo que no existen espacios de privacidad entre los concurrentes. Su ingreso se encuentra sujeto a la cantidad de plazas con las que cuenta el parador u hogar, y no se permite la reserva previa de cama.

Las personas que concurren a estos establecimientos lo hacen sin tener la certeza de si contarán con vacantes de ingreso para ese día.

La resolución N° 1463 SSCPSI/2003 —que aprobó el reglamento del Programa Integrador para Personas Sin Techo—, establece que las personas que ingresen al sistema de paradores u hogares podrán permanecer en ese dispositivo por un plazo de 3 meses, prorrogables por 2 periodos similares. Los paradores u hogares, se encuentran divididos por sexo y edad.

Cada establecimiento atiende a una población determinada y solo se permite el ingreso de las personas que encuadran dentro de aquella clasificación. Hay paradores de hombres, de mujeres, de niños, niñas y adolescentes y, de mujeres con hijos. En muchos casos, este tipo de organización atenta contra la unidad del grupo familiar, en virtud de que el jefe de hogar debe concurrir a un parador de hombres solos y la mujer con los niños a otro.

Su reglamentación impide que ingresen a este tipo de establecimientos personas que sufran patologías psiquiátricas.

Las características descritas contrastan con el amplio contenido que las normas jurídicas le asignan al derecho a la vivienda, por lo que no pueden ser considerados como alternativas habitacionales válidas para las personas en situación de vulnerabilidad.

Con respecto a este punto, en el capítulo anterior se hizo mención al artículo 2 de la Ley 3706, que encuadra el alojamiento en los paradores u hogares, dentro de la clasificación de situación de calle, por lo que este tipo de dispositivos se encuentran equiparados al pernocte en la vía pública. Las personas

que pernoctan en estos establecimientos se encuentran en situación de vulnerabilidad, y conforme a la normativa vigente, el Estado tiene la obligación de realizar acciones positivas, orientadas a que puedan superar esa situación.

Se puede concluir que un albergue o parador no pueden en modo alguno equipararse a una vivienda adecuada, en tanto carecen de cualquiera de sus notas esenciales, comenzando por la nítida vocación de permanencia que caracteriza a ésta última. En contraste, su característica más saliente es la transitoriedad, pues están concebidos como dispositivos de emergencia para el corto plazo, temporarios y de naturaleza puramente asistencial. A su vez, tampoco generan las condiciones necesarias para que las personas que se encuentran en situación de emergencia habitacional puedan procurarse alternativas idóneas tendientes a superar el estado de extrema precariedad. Por el contrario, se transforman en auténticos lugares de depósito para pobres e indigentes, que de algún modo, logran invisibilizarlos, circunstancia que luego torna muy difícil escapar a esa dinámica de exclusión social.

B.2) Programa de pago directo de habitación de hoteles.

En el año 1997, el Poder Ejecutivo local dictó el decreto 607/97¹² que aprobaba el “Programa Integrador Para Personas o Grupos Familiares en Situación de Emergencia Habitacional”. El fundamento de la norma fue otorgar asistencia, orientación y derivación, a hombres y mujeres mayores de 21 años, que pernoctaban en la vía pública y a quienes denominaba “los sin techo”.

¹² Con anterioridad al dictado del decreto, la ordenanza 41.110 sancionada en el mes de enero de 1986 estableció el programa de atención de casos de emergencia individual y familiar, que entre las prestaciones que brindaba se encontraba el pago del hotel por un plazo de 15 días (punto 3.II)

El programa creaba un equipo móvil compuesto por un trabajador social y un psicólogo, cuya misión era recorrer diariamente la Ciudad para abordar a las personas que viven en la calle, y ofrecerles la posibilidad de traslado a distintos servicios. A su vez preveía el seguimiento periódico para evaluar las necesidades y/o derivaciones, así como también el diagnóstico y tratamiento psico-social para lograr cambios que permitiesen a las personas superar la situación de emergencia.

Las prestaciones ofrecidas estaban destinadas a proporcionar alojamiento y servicio de ducha y ropa limpia en dormitorios nocturnos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, en hogares, o mediante el pago directo de la habitación de un hotel durante 15 días. La reglamentación del decreto extendió el plazo de alojamiento en hoteles, transformando esa modalidad en permanente.

Con el tiempo, se incrementó la cantidad de grupos familiares que se alojaban en hoteles pagados por el Gobierno de la Ciudad, lo que contribuyó al aumento del costo de alquiler de las habitaciones. La modalidad del alojamiento en hoteles fue objetado por la ausencia de garantías a los alojados, que podían sufrir desalojos sin juicio alguno; por el encubrimiento de relaciones contractuales de locación; por la ausencia de soluciones definitivas y estructurales a la problemática habitacional; y porque no brindaba garantías de acceso, por el derecho de admisión (Di Filippo, 2010, p. 72).

B.3) El comienzo de los subsidios habitacionales.

En el año 2002, el Poder Ejecutivo local dictó el decreto 895/02 que derogaba el decreto 607/97, y modificaba los programas de atención a personas en situación de calle. La modalidad de abordaje consistía en el otorgamiento, por única vez, de un subsidio para destinarse exclusivamente a fines habitacionales. El monto máximo del subsidio era de \$ 1.800 (mil ochocientos pesos) y podía entregarse en un máximo de seis cuotas mensuales, iguales y consecutivas. Este programa tenía prevista una modalidad, que permitía otorgar el doble de la suma establecida en concepto de monto complementario a los grupos familiares que

presentaran una propuesta habitacional definitiva, aún cuando fuese en otra jurisdicción y previa evaluación de la autoridad de aplicación.

Esta norma generó un cambio en la política de emergencia habitacional para las personas que se encontraban en situación de calle y abrió una etapa de transición, que regulaba el paso de un sistema de pago de hoteles a grupos familiares, a un sistema de subsidios habitacionales. Este cambio tuvo su fundamento en el aumento desmedido del costo de las habitaciones, en la especulación de los dueños de los hoteles; en el deterioro de las condiciones de habitabilidad y en la superpoblación de estos establecimientos.

En los fundamentos normativos, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires reconoció que tuvo que clausurar administrativamente hoteles, porque no cumplían con los requisitos mínimos de higiene, sanidad y seguridad. Por dicho motivo, el artículo 19 de la norma prohibió el ingreso de nuevos grupos familiares al programa de hoteles y ofreció a los beneficiarios, el cambio al sistema de subsidios en forma optativa.

Sin perjuicio de los objetivos que tuvo en mira el sistema de subsidios, el cambio de política no logró reducir el alto costo de alquiler de las habitaciones de los hoteles, ni mejorar las condiciones de higiene y salubridad. De hecho, el programa de pago directo de hoteles era más beneficioso para los grupos familiares, en virtud de que no establecía plazos máximos de permanencia en el programa, mientras que el programa de subsidios habitacionales, instrumentado por el decreto 895/02, tenía una duración máxima de 6 meses.

B.4) Decretos que ponen fin a la modalidad de pago directo de la habitación del hotel.

En el año 2004 se dictó el decreto 1234/04, que creó el programa de apoyo habitacional, destinado a efectivizar la asistencia de las personas beneficiarias del programa de pago directo, instrumentado por el decreto 607/97, que se alojaban en hoteles en los que se hubiera dispuesto la clausura administrativa.

Los beneficiarios del programa podían optar por percibir un subsidio de entre \$ 5.000 y \$ 15.000 y, en los grupos familiares de más de 5 miembros, un monto adicional, o por un mutuo con garantía hipotecaria.

Al año siguiente, se dictó el decreto 97/05, que vino a ampliar los términos del decreto 1234/2004. La nueva norma establecía que los beneficios del programa se ampliaban a los grupos familiares que se encontraban en hoteles, aun en aquellos a los que no se hubiera dictado la clausura administrativa.

Adicionalmente el decreto 574/09 estableció, que dentro de 45 días corridos a partir de su sanción, se debía dar por finalizada la actividad de “modalidad de alojamiento transitorio en hoteles” y, ordenaba a la autoridad de aplicación, notificar a los dueños de los establecimientos hoteleros y, a los beneficiarios que dejaban de emitir órdenes de alojamiento y de pago. Asimismo facultó el pago, por única vez, de un subsidio, a efectos de contribuir a soluciones habitacionales de \$ 25.000 a los grupos familiares de 1 o 2 integrantes; \$30.000 a los de 3 o 4 integrantes; \$ 35.000 a los de 5 integrantes, con un plus de \$ 1.000 por cada integrante adicional.

Este decreto clausuró definitivamente el ciclo de políticas de emergencia habitacional que disponían el pago directo al hotel, y abrió paso a la política de subsidios habitacionales temporarios.

C) Decreto 690/06 y sus modificaciones.

C.1) Decreto 690/06.

El 8 de junio de 2006 se dictó el decreto 690/06, que creaba el “Programa de Atención Para Familias en Situación de Calle”, derogando la normativa anterior en materia de emergencia habitacional.

Según el artículo 3 del mismo, el programa tenía como objetivo primordial 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 aquellas en la búsqueda de distintas estrategias de solución a su problemática habitacional”.

El programa incorporó como beneficiarios a personas solas y exigía como requisito que la persona o el grupo familiar se encontraran en situación de calle, o en inminente situación de desamparo habitacional, o se hallaran sin vivienda de manera transitoria o pernoctando en un refugio.

Establecía además, en un principio, que el monto del subsidio podía ascender a la suma de \$ 2.700, (a dividir en seis cuotas de \$ 450), pudiendo la autoridad de aplicación extender el beneficio por un monto adicional de \$ 1.800, (pagaderos en 4 cuotas de \$ 450), en los casos en que, a su criterio, se amerite la extensión.

Por otra parte, el decreto incorporó como modalidad, el pago anticipado de una cuota de emergencia, a efectos de agilizar la percepción del subsidio, con anterioridad a su aprobación.

El artículo 8 transfirió a la autoridad de aplicación la facultad de otorgar la primera cuota en concepto de adelanto, a las familias o personas que se encontrasen en situación de calle. Esta herramienta permitió agilizar la percepción del subsidio en casos de emergencia, donde la espera de la finalización del trámite administrativo podía agravar la situación del beneficiario.

Con respecto a los requisitos para ser beneficiario, la norma establecía los siguientes: 1) encontrarse en situación de calle o en inminente situación de desamparo habitacional, 2) tener residencia de 1 año en la CABA, 3) poseer ingresos menores a la canasta básica del INDEC, 4) presentar la documentación exigida por la autoridad de aplicación y 5) encontrarse inscripto en el registro único de beneficiarios.

El dinero podía ser utilizado para cubrir el gasto de alojamiento o, para el pago del crédito de vivienda social del IVC —en caso de que el beneficiario acceda al mismo— o, para la obtención de una salida habitacional definitiva.

El decreto establecía como obligaciones a cargo del beneficiario cumplir con controles de salud de los miembros del grupo familiar; asistencia y permanencia en la escolaridad de los niños, niñas y adolescentes; cumplir con el calendario de vacunación, y que los miembros del grupo familiar con una edad inferior a los 15 años no realicen actividades categorizadas como trabajo infantil.

Actualmente, los beneficiarios del programa discuten en sede judicial la prolongación del subsidio habitacional y el aumento del monto que otorga en acciones de amparo, donde la pretensión está dirigida a garantizar la continuidad de la ayuda estatal, mientras perdure la emergencia y a que el subsidio se ajuste a los valores del mercado y, permita cubrir la totalidad del gasto habitacional.

C.2) Decreto 960/08 y Resolución 1554 MDSGC/08. El debate sobre su constitucionalidad en el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad (TSJ).

El 4 de agosto de 2008, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires dictó el decreto 960/08 modificando el “Programa de Atención Para Familias en Situación de Calle”. En los fundamentos del decreto, el Poder Ejecutivo manifestó que “resulta necesario mejorar la atención de los grupos familiares más vulnerables, dentro de un marco de eficiencia en la gestión de gobierno y las posibilidades presupuestarias”.

Por las modificaciones que introdujo esta norma, es posible sostener que el decreto estuvo orientado a focalizar la intervención estatal en el sector más castigado dentro del grupo de personas que el Poder Ejecutivo había reconocido, en emergencia habitacional.

El decreto reconoció además, que la prestación era insuficiente para permitirle al beneficiario, pagar el alquiler de una habitación y, en consecuencia, actualizó el monto del subsidio, elevando la cuota mensual a \$ 700 (setecientos pesos). Respecto a este punto, Di Filippo (2010) señaló que en el presupuesto del año 2009, las partidas presupuestarias de emergencia habitacional no tuvieron variaciones significativas con respecto a las del año 2008, por lo que un aumento

del subsidio hace presuponer una reducción de la masa de beneficiarios y una mayor focalización (pp. 28-29).

Las modificaciones introducidas por el decreto 960/08, restringieron drásticamente el acceso al programa a quienes se encontraban en situación de calle real y comprobable, prohibiendo la utilización del subsidio para abonar créditos del IVC.

De las modificaciones introducidas, se desprende un cambio de los lineamientos en las políticas en materia de emergencia habitacional, toda vez que la intervención estatal se redujo a la concesión de subsidios temporarios para personas que se encontraban en situación de pobreza crítica o indigencia y, se abandonó todo tipo de intervención relacionada con la orientación en la búsqueda de soluciones estables.

El decreto 960/08 fue reglamentado por la resolución 1554 MDSGC/2008. El Ministerio Público Tutelar (MPT) interpuso una acción directa de inconstitucionalidad, en la que cuestionó la regresividad normativa de cuatro artículos que introducían modificaciones al “Programa de Atención a Familias en Situación de Calle”, restringiendo su alcance y las prestaciones que brindaba. La impugnación fue resuelta por el TSJ el mismo día en que dictó sentencia en el caso “Alba Quintana”, en el que fijó una posición restrictiva del contenido mínimo del derecho a la vivienda.

Por una cuestión metodológica y para evitar repeticiones, se analizarán las modificaciones introducidas en el decreto, en forma conjunta con lo resuelto por el TSJ en los autos caratulados “Ministerio Público Tutelar – Asesoría General Tutelar c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ Acción Declarativa de Inconstitucionalidad” EXP 6153/08.

C.3) Prestaciones que brinda el programa.

La redacción original del decreto 690/06 establecía que el subsidio podía utilizarse para cubrir gastos de alojamiento o gastos emergentes, en el caso de que

el beneficiario accediera a un crédito del IVC o, para la obtención de una salida habitacional definida.

La modificación introducida por el 960/08 estableció que el único destino posible del subsidio era el de cubrir gasto de alojamiento y que —excepcionalmente—, se podía habilitar el pago único a efectos de procurar una salida habitacional definitiva. De acuerdo con las modificaciones introducidas por el decreto 960/08, ya no resultaba posible utilizar el monto del subsidio para abonar la cuota de un crédito de vivienda social otorgado por el IVC.

En el considerando 3.3 del fallo del TSJ, el voto de la mayoría, se analiza el agravio planteado por el MPT sobre la inconstitucionalidad del artículo 4 del decreto 960/08. El fundamento del voto de los jueces Casás y Lozano para acoger la impugnación, fue que el estándar constitucional del art. 31 de la Constitución de la Ciudad fijaba como objetivo de las políticas públicas, un abordaje orientado a la radicación definitiva.

Por lo que, la limitación del beneficio operada por el decreto 960/08, no se encontraba debidamente justificada y resultaba regresiva.

En este punto, el voto de la Dra. Ruiz afirmó que uno de los elementos centrales del derecho a una vivienda digna era la seguridad jurídica en la tenencia. Interpretó que la redacción del decreto 690/06 contemplaba esta cuestión, en virtud de que permitía destinar el dinero del subsidio para afrontar los gastos de una vivienda del IVC y procurarse una vivienda estable. En cambio, la reglamentación del decreto 960/08 se tornó regresiva, en virtud de que abandonaba la posibilidad de búsqueda de una alternativa superadora en la problemática habitacional. En lo que respecta a este punto, el TSJ hizo lugar al planteo de inconstitucionalidad del artículo 4 del decreto 960/08.

C.4) Objetivos del programa.

Uno de los puntos emblemáticos de la reforma fue la modificación introducida al artículo 3 del “Programa Atención a Familias en Situación de Calle”.

A partir de la sanción del decreto 960/08, el Poder Ejecutivo renunció a la obligación de orientación. En su redacción originaria, entre los objetivos primordiales del programa, se encontraba el de orientar a los beneficiarios en la búsqueda de estrategias de solución a la problemática habitacional. Este nuevo escenario no suponía la utilización eficiente del presupuesto en virtud de que —al reducir la intervención estatal al pago de subsidios—, los recursos se consumían en el pago temporario de un alojamiento, sin generar herramientas que permitiera a los beneficiarios salir de la situación de emergencia habitacional por sus propios medios.

En la acción judicial entablada por el MPT se planteó la inconstitucionalidad del artículo 3. Así, se dijo que de la comparación de la redacción original del decreto 690/06 y, de la norma que lo modificaba, surgía que se había eliminado de los objetivos del programa, la orientación en la búsqueda de soluciones habitacionales, trasladando a los afectados la responsabilidad de la problemática y evadiendo la búsqueda de una solución real y efectiva de la emergencia habitacional. Para reforzar la argumentación, citó la doctrina del TSJ en el caso “B.M.”, al señalar que la orientación a las familias en la búsqueda de estrategias de solución a la problemática habitacional era una obligación que el Estado se había auto-impuesto y que resultaba armónica, con el fin constitucional previsto por el artículo 31. (TSJ de la CABA, “B.M. y Otros c/ GCBA s/ amparo”, sentencia del 27 de abril de 2007).

Se citó también el voto del Dr. Lozano en el caso “Moravito”, en el cual —en base a la falta de acreditación en el expediente por parte de la demandada de haber brindado orientación en la búsqueda de soluciones habitacionales—, se resolvió confirmar la sentencia de Cámara, que ordenó al Gobierno de la Ciudad que brindara una adecuada cobertura de la emergencia habitacional a la actora y su grupo familiar (TSJ de la CABA, “Moravito, Pilar Rosa c/ GCBA s/ amparo”, sentencia del 11 de diciembre de 2007).

En el considerando 3.1., la mayoría del TSJ se expidió sobre este planteo de inconstitucionalidad de la modificación introducida al artículo 3 del decreto 690/06. Al respecto señaló que, para declarar la inconstitucionalidad de una norma no alcanza con el simple cotejo entre el decreto 690/06 y la norma que la modifica. Por el contrario, debe analizarse la obligación de brindar asistencia en forma conjunta con el resto de las normas jurídicas que regulan la materia habitacional, en virtud de que el Programa de Atención a las Familias en Situación de Calle se encuentra vinculado con otras políticas públicas que no han sido valoradas por la accionante.

Afirmó el Tribunal que la actora no había acreditado que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires incumplía con la obligación de orientación cuando un beneficiario se lo solicitaba. En el mismo sentido, agregó que la obligación de orientación y asesoramiento persistía ante el requerimiento de las personas que se encontraban incluidas en el programa.

Con estos fundamentos, la mayoría dispuso no hacer lugar al planteo de inconstitucionalidad contra el artículo 3 del decreto 960/08.

Hay una lectura de este punto del fallo que afirma que, si bien el TSJ no declaró la inconstitucionalidad del artículo, realizó una interpretación armónica con otras normas jurídicas y concluyó que la obligación estatal de brindar asesoramiento y orientación a los beneficiarios en la búsqueda de una solución a la problemática habitacional seguía vigente (Faerman, 2010, p. 31).

En este aspecto, resultan elocuentes los argumentos introducidos por la Dra. Ruiz, quien afirmó que del cotejo del decreto 690/06 y 960/08, surge claramente que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires abdicó en la obligación de orientar a las familias en la búsqueda de soluciones habitacionales definitivas, y que este cambio implicó un retroceso en los compromisos asumidos. Asimismo, destacó la magistrada que la orientación en la búsqueda de soluciones formaba parte de las garantías básicas reconocidas por la política de emergencia habitacional del Poder Ejecutivo y que, conforme a la redacción del decreto 960/08, esta obligación ya no sería exigible por lo que, la modificación introducida era regresiva e inconstitucional.

C.5) Población destinataria.

El artículo 2 del decreto 960/08, establecía que el programa solo asistía a las familias o personas que se encontraban en situación de calle efectiva y comprobable y que, bajo ningún concepto se contemplaba como beneficiario a quienes se hallaban en riesgo de ser desalojados, o ante la inminencia de encontrarse en situación de calle.

Esta norma reducía drásticamente el universo de posibles beneficiarios, en virtud de que, a partir de la nueva redacción, solo podían acceder al subsidio quienes se encontraban literalmente en situación de calle. Así, no podían ingresar al programa las personas que tuvieran una sentencia de desalojo con fecha cierta, o las que se encontraban en riesgo de situación de calle.

Este tipo de intervención no contemplaba elementos preventivos y podía generar daños irreparables.

En el considerando 3.2, la mayoría del TSJ, se expidió respecto de estas restricciones, vinculadas con la reducción de la población destinataria. El voto de Casás y Lozano planteó que asistía razón al accionante, toda vez que del cotejo de las modificaciones introducidas por el decreto 960/08 y los preceptos constitucionales que reconocen el derecho a la vivienda, la nueva reglamentación desdibujaba el alcance de la eminente finalidad preventiva que antes poseía el régimen bajo estudio, sin que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires hubiera brindado —a su turno—, una justificación plausible para respaldar esa modificación.

Por su parte, la Dra. Ruiz en su voto, manifestó que el análisis de la regresividad normativa debía interpretarse de manera restrictiva y con mayor severidad, en virtud de que la norma modificada exigía la producción de un daño para acceder al programa. Planteó también, que el Estado había abandonado un rol preventivo en la violación a los derechos humanos, incumpliendo con la exigencia establecida por la Observación General N° 7 de prevenir los desalojos forzosos.

En este punto, el TSJ hizo lugar a la impugnación planteada, y declaró la inconstitucionalidad del artículo 2 del decreto 960/08, en virtud de que se encontraba acreditada la proyección de efectos regresivos sobre los potenciales beneficiarios del programa.

C.6) Requisitos de accesibilidad.

Otra de las restricciones al acceso a los beneficiarios del programa fue introducida por el artículo 5 del decreto, que modificaba los requisitos de incorporación. Así, se aumentó la antigüedad en la residencia en la CABA, que pasaba de un año a dos.

Con relación a la residencia de dos años, la reglamentación establecida por la resolución 1554 MDSGC/08, indicaba que debía ser ininterrumpida, e inmediata a la obtención del beneficio. En este punto, el cuestionamiento estuvo fundado en que la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires consagra que los derechos son reconocidos para todas las personas que habitan la Ciudad por lo que, establecer un requisito de residencia contradecía el espíritu del constituyente. Así, se sostuvo que la reforma agravaba el requisito existente, por lo que chocaba con este precepto constitucional, y con la prohibición de regresividad.

Este fue el último agravio tratado por el TSJ. El voto de los Doctores Casás y Lozano cuestionó la vía elegida por la accionante, expresando que el escrutinio en abstracto de la norma no permitía analizar de forma acabada la regresividad. Sin perjuicio de ello, se expresó que en el caso de que alguna persona se encuentre afectada por la reglamentación, podría impugnarla por intermedio del control difuso de constitucionalidad. Sin embargo, el núcleo argumentativo del voto está referido a que la crisis habitacional aqueja a todas las jurisdicciones del país y a países limítrofes, por lo que no resulta irrazonable que la CABA oriente sus recursos hacia los vecinos que acrediten un vínculo de pertenencia más prolongado.

De esta manera, la mayoría del TSJ legitimó la posibilidad de limitar el acceso al programa, en base a prioridades fundadas en distintos niveles de pertenencia a la Ciudad, razonamiento que entra en contradicción con el artículo

11 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, que consagra el principio de igualdad y, con el preámbulo, que establece que la Ciudad debe; “garantizar la dignidad e impulsar la prosperidad de sus habitantes y de las mujeres y hombres que quieran gozar de su hospitalidad”.

En este punto, la Dra. Ruiz votó declarando la inconstitucionalidad del artículo 5 del decreto 960/08, expresando que el aumento del plazo de residencia en la Ciudad para acceder al beneficio, demostraba la voluntad del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires de reducir la cobertura de la política de emergencia habitacional, y que, además, excluía del programa a un universo de personas que eran potenciales beneficiarios, violando la prohibición de regresividad.

C.7) Decretos 167/11 y 239/13.

Frente a la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 2 y 4 del decreto 960/08 ordenada por el TSJ, el Poder Ejecutivo modificó el programa de atención a familias en situación de calle adecuándolo al fallo, mediante el dictado del decreto 167/11.

El decreto establece que el programa asiste y entiende como situación de calle efectiva y comprobable, a quienes se encuentran transitoriamente sin vivienda. Asimismo, faculta a la autoridad administrativa a incorporar provisoriamente a quien acredite fehacientemente encontrarse ante una inminencia de quedar en situación de calle. El otro punto introducido por la modificación está referido a la posibilidad de utilizar el subsidio para cubrir los gastos de créditos hipotecarios del IVC y la modalidad de pago único, cuando el peticionante aporte documentación para acreditar una solución habitacional definitiva.

Por su parte, el decreto 239/13 dictado el 17 de junio de 2013 actualizó el monto del subsidio habitacional, en razón del aumento de los índices de inflación. Conforme lo establece la nueva norma, el monto del subsidio se eleva al pago de seis cuotas de hasta \$ 1.800 pesos por mes, las que pueden extenderse por cuatro cuotas mensuales adicionales, si la situación del beneficiario lo amerita.

Capítulo 3

El debate judicial sobre los alcances del derecho a la vivienda en la CABA.

A) Breve Introducción.

En el presente capítulo se analizará el debate que se dio en el Poder Judicial de la Ciudad de Buenos y en la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en lo referido al contenido mínimo del derecho a la vivienda, su alcance y, si los subsidios transitorios cumplen con los estándares internacionales. Esta discusión aún no se encuentra zanjada, y tuvo sus idas y vueltas en las distintas instancia del fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA.

Por una cuestión de orden, se comenzará analizando los primeros fallos de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario (CACAyT) de la CABA, para continuar con los fallos iniciales del TSJ, y la respuesta que tuvo en los tribunales inferiores.

Posteriormente, se examinará la visión restrictiva del derecho a la vivienda del TSJ, plasmada en el precedente “Alba Quintana” y, en contraposición la visión de la CSJN, en el caso “Q.C.S.Y.”.

Finalmente, se abordarán los pronunciamientos recientes en el fuero Contencioso Administrativo y Tributario, y los nuevos lineamientos interpretativos sobre la situación de vulnerabilidad del TSJ.

B) Primeros fallos del fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA.

Los primeros fallos del fuero Contencioso Administrativo y Tributario analizaron la temporalidad de la política de subsidios habitacionales y el retroceso en el estándar de reconocimiento del derecho a la vivienda que se generaba en las personas o grupos familiares que agotaban la prestación del decreto 895/02 y, volvían a quedar en situación de calle.

La Sala II de la CCAyT se expidió en los autos “G. C. C/ GCBA s/ amparo”, cuyos hechos se detallan a continuación. La señora G. C., madre de cinco hijos, escolarizados, y que trabajaba como empleada doméstica tres días por semana, interpuso acción de amparo solicitando ser incluida en alguno de los programas de emergencia habitacional.

La actora fue beneficiaria del subsidio habitacional previsto por el art. 6 del decreto 895/02, cobrando el monto estipulado en la norma en cuotas consecutivas y, agotada la misma, fue intimada a desalojar la habitación del hotel.

El juez de primera instancia hizo lugar a la demanda y ordenó la provisión de un alojamiento adecuado, hasta tanto la parte demandada acreditara el cese de la situación de vulnerabilidad habitacional del grupo familiar.

El Tribunal confirmó la sentencia de primera instancia, fundamentando su decisión en que el subsidio del decreto 895/02 resultó ser un paliativo temporal que, una vez agotado, devolvía a los beneficiarios a la situación de extrema vulnerabilidad en la que se encontraban antes de percibir el beneficio. Asimismo, sostuvo que la actividad asistencial de la administración exigía que, “allí donde se gana terreno a la falta de cumplimiento de Derechos Humanos, no se retroceda luego a estados renovados de carencia”. (CACAyT de la CABA Sala II, “G. C. C/ GCBA s/ amparo” Exp. 14880-0, sentencia del 23 de mayo de 2006).

La misma Sala, con fundamentos similares se expidió en los autos “A.C.R. y otros c/ GCBA”. En este caso los actores —pareja con 2 niños— se encontraban en situación de calle, habían accedido a los beneficios del decreto 895/02 y cobraron el subsidio en 6 cuotas. Esto les permitió alquilar la habitación de un hotel. Vencido ese

plazo, solicitaron en instancia administrativa la extensión del subsidio, que les fue denegada. El Poder Ejecutivo ofreció una salida habitacional a través de hogares, pero la aceptación de la propuesta implicaba la separación del grupo familiar. El juez de primera instancia rechazó la acción, argumentando que los actores, al aceptar el subsidio, se sometieron sin reserva a lo normado por el decreto 895/02.

El tribunal de alzada resolvió revocar la sentencia de primera instancia, utilizando los mismos argumentos del precedente, “G. C. c/ GCBA s/amparo”; cuestionó la aplicación de la doctrina de los actos propios, cuando no están dadas las condiciones que califican a la persona y, su capacidad de autonomía de la voluntad, y que esta doctrina debía ceder, cuando se afectaba la concreción de derechos fundamentales con rango constitucional.

Asimismo, entendió que el derecho a la vivienda digna se encontraba estrechamente relacionado con la protección integral del grupo familiar, al que se consideró un “valor fundamental de la sociedad que no puede ser agredido por las políticas estatales” (CACAyT de la C.A.B.A. Sala II “A.C.R. c/ GCBA”, sentencia del 26 de agosto de 2006).

Finalmente, ordenó al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que arbitrara los medios necesarios para la protección del derecho a la vivienda digna de los actores, sin separar al grupo familiar.

Con respecto a la división de poderes y al rol del poder judicial, ambos fallos se apoyaron en los argumentos vertidos en un precedente anterior del mismo tribunal, al afirmar que:

No corresponde al Poder Judicial establecer la oportunidad, mérito o conveniencia de la política habitacional del G.C.B.A., ni menos aún, decidir cuáles son las medidas a adoptar, sino expedirse sobre su razonabilidad en el caso concreto, en los términos explicitados *ut supra*. El acierto o error, el mérito o la conveniencia de las soluciones adoptados por los poderes con representación electoral, no son puntos sobre los que el Poder Judicial pueda pronunciarse, salvo en

aquellos casos que trascienden ese ámbito de apreciación, para internarse en el campo de lo irrazonable, inicuo o arbitrario (CACAyT de la C.A.B.A. Sala II “A.C.R. C/ GCBA”, sentencia del 26 de Agosto del 2006 y “G. C. C/ GCBA s/amparo” sentencia del 23 de mayo de 2006).

En base a este argumento, la Sala II de la Cámara entendió que la afectación de la cláusula de progresividad en materia de derechos humanos, debía ser sometida al test de razonabilidad realizado por el Poder Judicial, sin que esto implicara la injerencia en las potestades propias de la administración.

Por su parte, la Sala I de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario en varios precedentes¹³ relacionados con la temporalidad del subsidio del decreto 895/02, sostuvo que el deber de asistencia del Estado no se agotaba con el pago de un subsidio por un plazo de 6 meses, sino que subsistía mientras durara la situación de precariedad habitacional de los beneficiarios, por lo que no podía suspenderse la cobertura asistencial si no se encontraba debidamente acreditado el cumplimiento de los objetivos que dieron lugar a la creación del programa.

En los casos mencionados se ordenó al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que, mientras duraba la situación de precariedad habitacional, prestara adecuada asistencia mediante las prestaciones establecidas por el decreto 895/02, o incorporara a los actores a cualquier otro plan que resguardase adecuadamente los fines habitacionales. Todo ello, sin retroceder en los estándares de reconocimiento del derecho a la vivienda.

¹³ CACAyT de la CABA Sala I en “Benitez Araceli c/GCBA s/amparo -Art. 14 CCABA-” Exp. N° 16707/0, sentencia del 21/06/2006; “Quinteros Alicia Marcela y otros c/GCBA s/amparo -art. 14 CCABA-” Exp. N° 7910/0, sentencia del 24/11/2005; “Díaz Angela Rosa y otros c/GCBA s/Amparo -Art. 14 CCABA-” Exp. N° 132195/0, sentencia del 11/10/2005; “Barrera Mirtha y Otros c/GCBA s/Amparo -Art. 14 CCABA-” Exp. N° 13030/0, sentencia del 11/10/2005, entre otros

B.1) Fallos del TSJ en los casos “Panza” y “Toloza”.

En esta etapa, hubo dos precedentes del TSJ, referidos al decreto 895/02. El primero de ellos es el caso “GCBA s/ Queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en Panza Ángel c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA)” Expte. N° 4270/05, sentencia del 23 de mayo de 2006.

Ángel Rafael Panza y su pareja Evelyn Saldaño (identidad elegida, siendo su nombre legal Miguel Eduardo Saldaño), interpusieron acción de amparo a fin de que se los incorpore a los programas habitacionales de acuerdo a su situación—pareja homosexual entre un hombre y un transexual. Los amparistas cobraron el subsidio otorgado por el decreto 895/02, con el que pudieron pagar la habitación de un hotel en el que vivían. Agotado el cobro del subsidio volvieron a encontrarse en situación de calle y la administración les informó que no podían ser alojados juntos en los paradores destinados a hombres, en virtud de la orientación sexual elegida por Evelyn Saldaño.

El juez de primera instancia rechazó la demanda, y la Sala I de la Cámara revocó la sentencia, condenando al Gobierno a que: “mientras persista la situación actual de los accionantes les preste adecuada asistencia habitacional, ya sea mediante la continuación de las prestaciones previstas en el decreto 895/02 o bien incorporándolos a cualquier otro plan que resguarde los fines habitacionales perseguidos”. (TSJ de la CABA “Panza Angel c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA)”, 23 de mayo de 2006).

En este precedente, el TSJ centró su análisis en la parte resolutive de la sentencia de la Sala I, en las facultades del Poder Judicial en el control de los actos de gobierno y, en la intromisión en esferas del Poder Legislativo.

El voto del Dr. Lozano —que integra la mayoría—, afirmó que la sentencia de segunda instancia no consistía en un acto material y cierto, sino que permitía a la demandada la elección del medio para satisfacer la pretensión de los actores, lo que suponía una decisión de índole presupuestaria propia de otros

poderes del Estado. Tampoco determinaba el modo de cumplimiento, dejando abierto un campo de debate entre las partes sobre las distintas alternativas.

Esta indeterminación dejaba un margen de discreción, que resultaba incompatible con el objeto que debía perseguir una sentencia judicial, esto es, decidir un pleito en forma definitiva.

Afirmó también, que no otorgaba la precisión necesaria acerca de cuál era la conducta que debía realizar el condenado para cumplir con la sentencia. Para la mayoría, el pronunciamiento, al no contener una determinación precisa de la conducta a cumplir, no reunía los elementos propios de una sentencia judicial válida.

Otro argumento introducido en este voto fue una particular exégesis de la división de poderes establecida por la Constitución Nacional y local. Según el Dr. Lozano, el rol del Poder Judicial en los casos en que el Poder Ejecutivo forma parte de la controversia es el de anular un acto del gobierno y ordenar la reparación patrimonial, si se produjo algún daño. Todo lo relativo a los recursos presupuestarios o a la discrecionalidad en la elección de alternativas para resolver un problema, son facultades propias de los poderes políticos. En base a esta interpretación, el Poder Judicial solo podría controlar la actividad proveniente de facultades regladas, quedando el ejercicio de las facultades discrecionales en la órbita del Poder Ejecutivo y Legislativo, según la atribución de competencias prevista por la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.

El considerando 4 del voto se apartó de la argumentación relativa al cumplimiento de los requisitos formales de la parte resolutive de la sentencia, y se introdujo en el análisis de la cuestión de fondo, realizando una interpretación particular del principio de progresividad y de los alcances del derecho a la vivienda en los instrumentos internacionales. En este punto, se acogió favorablemente el agravio introducido por el Gobierno de la Ciudad, en lo relativo al carácter programático de las cláusulas del PIDESC. Para el Dr. Lozano, el planteo de la ausencia de operatividad automática de las cláusulas relativas al derecho a una vivienda digna, fue formulado por el representante argentino ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, quien en una de sus

presentaciones estableció una diferencia entre cláusulas operacionales —por ejemplo las relativas al derecho a la educación—, y cláusulas no operacionales, entre las que mencionó el derecho a una vivienda digna, cuyo cumplimiento planteaba dificultades prácticas en su ejecución.

El magistrado refirió que esta postura no merecía reparos específicos en la citada publicación del Comité, por lo que le otorgaba validez y legitimidad. Así, enumeró distintos incisos de las Observaciones Generales N^{os} 4 y 7, que daban muestra de la amplitud que le otorgó el Comité al derecho a una vivienda digna, para desvirtuarlas con una interpretación restrictiva del principio de progresividad. Enunció que el artículo 2 del PIDESC ponía en cabeza de los Estados Partes adoptar las medidas necesarias hasta el máximo de sus recursos, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos, señalando que el artículo 1 del mismo instrumento establecía que todos los pueblos podían disponer libremente de sus recursos naturales y de sus riquezas.

Realizando una interpretación de los artículos mencionados, afirmó que el compromiso de asignar recursos para avanzar progresivamente en el estándar de cumplimiento de los derechos, encontraba un límite en la escasez de recursos presupuestarios. Apoyándose en la postura de la no operatividad del derecho a la vivienda, y sin reconocer la amplitud argumentativa de las Observaciones Generales, concluyó que el fallo recurrido había realizado una interpretación “fuera de contexto” de los instrumentos, en lo relativo al derecho de la vivienda y que, en consecuencia, no resultaba operativo.

El segundo precedente relevante es el caso “Tolozza, Estela Carmen c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido”. Si bien los hechos difieren del caso analizado con anterioridad, en lo relativo a la cuestión de fondo, los argumentos son muy similares. La señora Tolozza por derecho propio y en representación de su hijo menor de edad, luego de agotar el cobro de las cuotas estipuladas en el subsidio 895/02, había interpuesto acción de amparo contra el Gobierno de la Ciudad, a fin de que se los incorporara a programas de emergencia habitacional. El juez de primera instancia hizo lugar a la acción, y ordenó al Poder Ejecutivo a que proveyera a la actora y a su hijo menor de edad, “...los medios necesarios para solucionar su situación de carencia

habitacional incluyéndola en alguno de los programas habitacionales vigentes o por medio de otras acciones que estime útiles a tal propósito” (TSJ de la CABA “Tolosa C/ GCBA s/ amparo”, sentencia del 09 de agosto de 2006). La Sala II de la Cámara de Apelaciones rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia. Esta decisión fue recurrida por la parte demandada.

El TSJ utilizó argumentos similares a los del caso “Panza”, en lo referente a la laxitud e indeterminación de la parte resolutive del fallo, y al rol del Poder Judicial en el control de los actos de gobierno, con respecto a los poderes políticos del Estado.

Los votos de Conde y Lozano señalaron, además, que la Cámara no había valorado que, como consecuencia de la medida cautelar ordenada, una trabajadora social del Gobierno de la Ciudad visitaba a la actora para orientarla en la búsqueda de soluciones, que la señora Toloza se encontraba realizando cursos de micro emprendimientos, que percibía un Plan Jefes de Hogar, y que se encontraba inscrita en un programa habitacional que se instrumentaba mediante una cooperativa.

De acuerdo con estas consideraciones, para la mayoría del TSJ la sentencia reunía falencias que la descalificaban como acto jurisdiccional válido. Además de carecer de certeza y precisión, tampoco determinaba el alcance del derecho de los particulares, y el modo de ejecución de la decisión. Asimismo, la sentencia recurrida omitía requerir y valorar información actual acerca del resultado de las acciones realizadas por el Poder Ejecutivo en la asistencia a los actores.

Por todo lo expuesto, el TSJ hizo lugar al recurso de inconstitucionalidad, y dejó sin efecto la sentencia de la Cámara.

El precedente “Toloza” contó con el voto minoritario de la Dra. Alicia Ruiz, cuyos argumentos merecen ser mencionados, porque allí se realizó una interpretación acertada del principio de progresividad. La Dra. Ruiz afirmó que el decreto 895/02, establecía una mejoría temporal en las condiciones habitacionales de los actores y que, agotada la asistencia se veían colocados en una situación de

regresividad en virtud de que volvían a quedar en situación de calle. Según su interpretación, el Estado no podía adoptar por acción u omisión, conductas regresivas en materia de Derechos Humanos, “sin 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 la vivienda digna” (TSJ de la CABA “Tolosa c/ GCBA s/ amparo”, sentencia del 9 de agosto de 2006, considerando 3 del voto de la Dra. Ruiz).

Con respecto al carácter excepcional del subsidio, argumentó que en un caso como el de autos, en que se trataba de una mujer con un hijo menor de edad, si el Estado no podía otorgar una solución definitiva, el subsidio debía ser una regla, en virtud de que la pobreza crítica es una de las situaciones excepcionales que el constituyente había optado por resolver progresivamente.

En relación a la división de poderes, agregó que el escrutinio judicial del gasto público no viola la división de poderes: “(...) cuando en un proceso en el que se impugna la lesión de derechos, la consideración de ese gasto resulta dirimente” (TSJ de la CABA “Tolosa c/ GCBA s/ amparo”, sentencia del 09 de agosto de 2006, considerando 6 del voto de la Dra. Ruiz).

Por último, entendió que la decisión de dejar abierto el modo de cumplimiento de la sentencia en el Poder Ejecutivo, era un criterio adecuado que tendía a la armonización de la tutela judicial efectiva y a generar un menor grado de intrusión en las funciones del poder político, y en la libertad de las personas.

B.2) Respuesta de la Sala I de la Cámara Contencioso Administrativo y Tributario.

Con posterioridad al dictado de las sentencias correspondientes a las causas “Panza” y “Tolosa”, la Sala I de la CACAyT de la CABA, dictó el fallo “M.M.M. c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA)”, en el que la mayoría¹⁴ —con

¹⁴ Voto del Dr. Horacio A. G. Corti y del Dr. Carlos F. Balbín.

amplios fundamentos, y haciendo un repaso del derecho a la vivienda en la CABA, y de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en materia de Derechos Humanos—, confirmó una sentencia de primera instancia, que declaraba la inconstitucionalidad del artículo 6 del decreto 895/02, polemizando con los argumentos del TSJ.

En “M.M.M.” la actora, junto a su grupo familiar iniciaron una acción de amparo peticionando su la incorporara en los programas de emergencia habitacional, y se declare la inconstitucionalidad del artículo 6 del decreto 895/02, en virtud de que el carácter temporal del beneficio violaba el artículo 31 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.

Los actores habían cobrado las cuotas del subsidio en cuestión, con las que habían podido alquilar la habitación de un hotel; agotado el mismo, comenzaron a contraer deuda y la situación se agravó cuando se dispuso la clausura judicial del albergue.

El juez de primera instancia hizo lugar a la demanda, declarando la inconstitucionalidad de la norma, y ordenó al gobierno brindar adecuada cobertura habitacional a los actores hasta que los mismos pudieran superar su situación.

La Sala I entendió que, en “Panza” y en “Toloza”, el TSJ no se había expedido sobre el fondo de la cuestión, relacionado con el alcance del derecho a una vivienda digna, y que solo había expresado objeciones formales sobre el fallo.

Con respecto a la vigencia temporal del subsidio, ratificó su postura histórica, entendiendo que el deber de asistencia del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y las acciones positivas que debía realizar para garantizar la libre elección de plan de vida se extendían, mientras subsistiera la situación de emergencia de los beneficiarios del subsidio. El Poder Ejecutivo no podía suspender la cobertura, si no demostraba el cumplimiento cabal de los objetivos que justificaron la creación del plan de emergencia habitacional.

La Cámara compartió la lectura del principio de progresividad formulado por la Dra. Ruiz en “Toloza”, en relación a que una vez reconocido un derecho y efectivizado su goce en personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad,

su vigencia no podía eliminarse si no se superaba la situación de precariedad, o sin el reconocimiento estatal de alternativas razonables. Si esto no sucedía, la discontinuidad de las prestaciones habitacionales vulnera la cláusula de no regresividad, y traía aparejado un retroceso en la calidad de vida de personas vulnerables.

El fallo introdujo un argumento interesante, relativo al rol del Poder Judicial en el control de los actos de gobierno y a la división de poderes, que refutan la visión restrictiva de “Panza” y “Toloza”.

Al analizar los precedentes mencionados, quedó dicho que para el TSJ, el Poder Judicial no podía entrometerse en las facultades discrecionales de los poderes políticos, porque ello violaba la división de poderes, de manera que solo podía realizar un control de legalidad del ejercicio de facultades regladas.

La Sala I entendió que la clasificación de facultades discrecionales y regladas realizada por el TSJ carecía de vigencia y, citando la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación¹⁵ afirmó que, aun en casos en que el legislador había admitido la existencia de un núcleo de libertad en la toma de decisión del funcionario, ello no significaba desconocer una periferia de derecho, en virtud de que “la discrecionalidad otorgada a los entes administrativos no implicaba conferirles poder para girar los pulgares para abajo o para arriba”. (CACAyT de la CABA, Sala I, “M.M.M. C/ GCBA s/ amparo (Art. 14 CCABA)”, sentencia del 10 de octubre de 2006)

A su vez, en el considerando XL sostuvo que por mandato constitucional —artículo 31 de la Constitución de la Ciudad—, la administración no estaba facultada para actuar, sino que tenía una obligación, por lo que la implementación de medidas para garantizar este derecho no era una facultad discrecional, sino una facultad reglada y como tal era susceptible de control judicial.

¹⁵ CSJN, “Consejo de Presidencia de la Delegación Bahía Blanca de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos” sentencia del 23 de junio de 1992, Fallos: 315:1361.

La discrecionalidad del Poder Ejecutivo radicaba en la elección de medios y la definición de la política pública. Lo que no podía hacer el Poder Ejecutivo—sin violar la Constitución—, era prescindir de planificar y ejecutar una política habitacional, ni suspender los programas habitacionales sin aplicar alternativas razonables.

Por último, hizo una defensa de las disposiciones generales en los fallos judiciales, resaltando la necesidad del diálogo institucional entre las partes y el Tribunal, como un mecanismo necesario para definir las acciones que debía realizar el demandado para cumplir con la manda judicial.

B.3) Cierre de la etapa.

Esta etapa se caracterizó por el pronunciamiento de los primeros fallos de la Cámara de Apelaciones, que hicieron lugar a la extensión de los subsidios habitacionales, mientras perdurase la situación de vulnerabilidad de los beneficiarios, más allá de la limitación temporal establecida en la reglamentación.

Por su parte, el TSJ, sin pronunciarse sobre el fondo del asunto, revocó sentencias de segunda instancia, descalificándolas por la supuesta laxitud e indeterminación de la parte resolutive, en virtud de que no imponía una acción concreta en cabeza de la parte demandada. Asimismo, comenzó a esbozar una doctrina restrictiva sobre el control judicial de los actos de Gobierno. Sin embargo, los fallos “Panza” y “Tolosa” no modificaron la jurisprudencia de la segunda instancia, que sostuvo su posición con respecto a la limitación temporal de los subsidios habitacionales.

A continuación, se analizarán los fallos posteriores, en los que el debate se centra sobre la cuestión de fondo, esto es, el alcance y contenido del derecho a la vivienda.

C) El caso “Alba Quintana”. La visión restrictiva del derecho a la vivienda del TSJ.

El 12 de mayo de 2010, el TSJ dictó sentencia en la causa “Alba Quintana c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA) s/ Recurso de Inconstitucionalidad”, Exp. N° 6754/09, en la cual se expidió sobre el alcance del contenido mínimo del derecho a la vivienda. Este fallo generó diversos pronunciamientos de organizaciones no gubernamentales, doctrinarios y especialistas, que polemizaron con la interpretación del derecho a la vivienda efectuada por el máximo tribunal local.

Los antecedentes del caso son los siguientes: el actor —un hombre de 42 años sin cargas de familia, que realizaba trabajos en forma esporádica—, había agotado el cobro del subsidio habitacional. Inició acción de amparo peticionando que se le otorgara la ampliación del beneficio y se le abonara un monto que le permitiera solventar el costo de una habitación de un hotel o pensión.

En primer término corresponde analizar la interpretación del derecho a la vivienda digna efectuada por el TSJ.

Con respecto al análisis del artículo 31 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, la mayoría sostuvo que la reglamentación del derecho a la vivienda recaía en cabeza del legislador, conforme a las prioridades previstas por el constituyente y que la norma organizaba una batería de medidas, entre las que se encuentra el subsidio habitacional, pero no se trata de la única.

Posteriormente afirmaron que las obligaciones a cargo del Estado no son de cumplimiento instantáneo y que, el solo hecho de que el constituyente hubiera establecido prioridades en la asignación de la ayuda estatal, implicaba que había asumido que los recursos son escasos y que deben distribuirse comenzando por quienes más lo necesiten.

La mayoría del TSJ realizó una lectura de las normas constitucionales, los Tratados Internacionales y las Observaciones Generales en una clave contradictoria, vaciando de contenido los derechos sociales y transformándolos en letra muerta.

Así, interpretó la Observación General N° 3 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales sosteniendo que las obligaciones en cabeza del Estado son de medios y no de resultados y que, los recursos disponibles fijan el límite de la progresividad. Afirmó, que las políticas públicas deben medirse globalmente en toda la población, y no en un caso particular.

Desde la visión de la mayoría, el principio de progresividad opera como una salvaguarda para los Estados cuando no pueden garantizar el cumplimiento inmediato de sus deberes y no, como una garantía para los particulares.

Esta interpretación fue cuestionada por Costante (2011), quien señaló que un principio que fue introducido para comprometer a los Estados a realizar el máximo esfuerzo posible para garantizar el cumplimiento efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales, termina siendo utilizado como un tope en su reconocimiento, cuando el nuevo paradigma del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, se enmarca en la operatividad progresiva de estos derechos. Este tipo de lecturas restrictivas aplaca las obligaciones en cabeza del Poder Ejecutivo, tendientes a promover el goce efectivo de los derechos sociales (pp. 81-82).

Volviendo al análisis del fallo, y con respecto al contenido mínimo del derecho a la vivienda los doctores Conde y Lozano afirman que:

Esto no significa que la Ciudad de Buenos Aires no está obligada a proporcionar vivienda a cualquier habitante del país, o incluso del extranjero, que adolezca de esa necesidad. Su obligación se concreta en fijar programas y condiciones de acceso a una vivienda, dentro de las capacidades que sus posibilidades le permitan conforme el aprovechamiento máximo de los recursos presupuestarios disponibles. (...) No existe un derecho subjetivo de cualquier persona a exigir en forma inmediata y directa de la Ciudad de Buenos Aires la plena satisfacción de su necesidad habitacional. Sí, en cambio, para que el universo de destinatarios a quienes el GCBA debe asistir pueda requerir la cobertura habitacional indispensable —sea a través de hogares o paradores (TSJ de

la CABA, “Alba Quintana Pablo c/ GCBA s/ Amparo”, sentencia del 12 de mayo de 2010, considerando 5.2. del voto Conde-Lozano).

Una de las definiciones más importantes del fallo, y sobre la que el voto de la mayoría profundiza, está referida a que el piso mínimo del derecho a la vivienda, es el de brindar un “resguardo básico” o cumplir con una “obligación mínima”, que se encontraría satisfecha con el “abrigo o refugio” en alojamientos gubernamentales.

Para los Dres. Lozano y Conde “En la interpretación del Comité, el parador estatal destinado a brindar ‘abrigo’ aparece como la expresión mínima del derecho a la vivienda. Una manifestación de ese derecho que, por austera, no debe dejar de reunir condiciones indispensables de dignidad” (TSJ de la CABA, “Alba Quintana Pablo C/ GCBA s/ Amparo”, sentencia del 12 de mayo de 2010, considerando 5.9. del voto Conde-Lozano).

Resulta llamativo que la postura mayoritaria haya fundamentado su voto en la Observación General N° 3 y, al mismo tiempo, no haya mencionado la Observación General N° 4, que trata específicamente el derecho a la vivienda. Un fallo que fija posición sobre el alcance del derecho a la vivienda no puede omitir la existencia de un instrumento que se dedicó a tratar minuciosamente los alcances y, el significado de la vivienda digna.

Parecería que la mayoría del TSJ realizó una interpretación forzada, en virtud de que las directrices que fija ese instrumento contradicen la postura de los magistrados referida a que el contenido mínimo del derecho está garantizado con un parador o refugio. Según Di Filippo (2010), la argumentación del fallo está destinada a “hacer decir a las normas constitucionales e internacionales lo contrario a lo que ellas disponen en ciertos casos y, en otros, a hacer callar el amplio e intenso contenido mínimo del derecho a la vivienda adecuada” (p. 27).

La interpretación de la mayoría del TSJ resultó legitimante de la política de emergencia del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. En efecto, para el Tribunal, el derecho a la vivienda se encuentra cumplido con el “refugio o abrigo” en un parador y en adición señala que los subsidios son temporales y de carácter asistencial y que, solo

tienen derecho de acceder a ellos quienes cumplan con los requisitos establecidos por la reglamentación.

Esta interpretación desvirtúa el carácter operativo que la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires le otorga a los derechos sociales, y tira por la borda las previsiones del artículo 31, que fija parámetros claros de cómo debe orientarse la política habitacional.

El otro tema discutido en el fallo “Alba Quintana” está relacionado con la división de poderes y el rol del Poder Judicial en el control de los actos de gobierno.

En el considerando 7 del voto de Conde y Lozano se esbozan los lineamientos de la visión de la mayoría del TSJ sobre este punto. Según su interpretación, al Poder Legislativo le corresponde reglamentar los derechos reconocidos por la Constitución y decidir sobre el modo de afectar y distribuir recursos y, en ese marco, el Poder Ejecutivo opera como co-legislador.

Asimismo, se afirmó que el Poder Judicial tendría vedado seleccionar las políticas públicas, o bien expedirse sobre su idoneidad o conveniencia, de manera que su rol se limitaría a aplicar —en un caso concreto—, los estándares distributivos que deben descubrir en las normas. De acuerdo con esta postura, el único punto cuestionable judicialmente sería que el otorgamiento de subsidios se haga de acuerdo a las prioridades establecidas normativamente y de una forma transparente.

La posición de la mayoría del TSJ restringe drásticamente el control judicial de los actos de gobierno, limitándolo al análisis de la prioridad en la asignación de recursos. En este sentido, quien alegue judicialmente que no ha sido incluido en el programa, debe acreditar que su situación de vulnerabilidad es mayor a la del resto de los beneficiarios del subsidio, lo que resulta altamente dificultoso desde el punto de vista de la prueba judicial.

La postura del TSJ está fundada en una idea de separación de poderes estricta, que colisiona con la visión clásica de frenos y contrapesos, en la que las distintas ramas del gobierno tienen poder para intervenir frente al embate de uno de ellos, lo que genera una interferencia mutua y natural. Autores del derecho constitucional que analizaron el fallo han sostenido, que hasta en las visiones más radicales y extremas del sistema

democrático, que sostiene que la voluntad popular se expresa en el parlamento, no está prevista la abstención del Poder Judicial frente al Poder Legislativo y que, incluso los principales críticos del control de los actos de gobierno, reconocen formas de intervención judicial en materia derechos económicos, sociales y culturales (Gargarella y Maurino, 2010, pp. 72-74).

Este fallo marco una posición clara de la cabeza del Poder Judicial local, con una visión restrictiva sobre el contenido mínimo del derecho a la vivienda, y sobre el control judicial de los actos de Gobierno. La lectura del TSJ, se aparta del contenido robusto del derecho y de las obligaciones en cabeza del Estado para garantizar su cumplimiento. El precedente no cerró el debate judicial, y su visión no fue aceptada por la mayoría de los tribunales inferiores del fuero Contencioso Administrativo Tributario.

A continuación se analizará la posición de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la cual ofrece una visión amplia del contenido del derecho a la vivienda, y de las acciones que deben desarrollar las agencias estatales para materializarlo.

C.1) La posición de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. El Fallo “Q.C.S.Y.”.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación se pronunció sobre el derecho a la vivienda digna en el fallo “Q.C.S.Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo”, cuyos hechos se detallan a continuación.

La actora, Q.C.S.Y., inició una acción de amparo por derecho propio y en representación de su hijo —quien sufre una discapacidad producida por una encefalopatía crónica no evolutiva—, solicitando una solución habitacional que le permita acceder a una vivienda en condiciones dignas de habitabilidad, y que en caso de que se resuelva otorgar un subsidio, que el monto sea suficiente para abonar en forma íntegra el alquiler de un lugar que cumpla con las condiciones adecuadas para poder alojar a su hijo.

Haciendo mención además, que los montos del subsidio del decreto 690/06 eran parciales y limitados, y no permitían alquilar un lugar que reuniera las condiciones dignas de habitabilidad.

El juzgado de primera instancia hizo lugar a la acción de amparo, y la Sala II de la Cámara de Apelaciones confirmó la sentencia, ordenando a la parte demandada otorgar un subsidio que le permitiera a la actora y a su grupo familiar, abonar en forma íntegra un alojamiento en condiciones dignas de habitabilidad.

El TSJ, apoyándose en los fundamentos desarrollados en el fallo “Alba Quintana”, revocó la sentencia de la Cámara sosteniendo que los niveles mínimos y esenciales que deben garantizar el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en materia de vivienda se satisfacen con el otorgamiento de un “abrigo” a quienes no tienen techo y que, dicha obligación se encuentra cumplida con el sistema de albergues y paradores estatales.

La Corte interpretó los hechos de la causa, dando por acreditado que la situación personal, económica y social que atravesaba la actora y su grupo familiar no le permitían, pese a sus esfuerzos razonables, procurarse de medios propios para acceder a un lugar donde vivir.

Al analizar las normas jurídicas que regulan la materia, el máximo tribunal concluyó que el sistema normativo admite el reconocimiento de un derecho de acceso a una vivienda digna, y el deber de protección de sectores vulnerables, entre los que se encuentran las personas con discapacidad y los niños, niñas y adolescentes. Sostuvo además, que los derechos sociales no son declarativos sino normas jurídicas operativas con vocación de efectividad.

En los considerandos 11 y 12 se introdujo el concepto de operatividad derivada. Según la interpretación del máximo tribunal, la operatividad tiene un carácter derivado, en la medida en que las normas establecen obligaciones de hacer, a cargo del Estado. Es decir, para la Corte el derecho a la vivienda no goza de una operatividad directa, en el sentido de que cualquier ciudadano pueda reclamar la provisión inmediata de una vivienda en instancia judicial, pero pone en cabeza de las agencias estatales la obligación de actuar.

Por otro lado, en el fallo se reconocen las facultades constitucionales de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en el plano local, para implementar los planes o programas destinados a permitir el acceso a la vivienda digna, los que se encuentran sujetos al control judicial de razonabilidad.

Para la Corte, “La razonabilidad significa entonces que, sin perjuicio de las decisiones políticas discrecionales, los poderes deben atender a las garantías mínimas indispensable para que una persona sea considerada como tal en situaciones de extrema vulnerabilidad” (CSJN, “Recurso de Hecho Q.C., S.Y. c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo”, sentencia dictada el 24 de abril de 2012, considerando 12).

El control de razonabilidad permite compatibilizar el control judicial de los actos de gobierno, con la división de poderes y la discrecionalidad del poder político. Sobre todo, cuando lo que está en juego es el auxilio de los sectores más desprotegidos.

Con respecto al caso mencionado, la CSJN interpretó que el accionar estatal mediante el otorgamiento de un subsidio habitacional, resulta insuficiente en virtud de que la actora alquilaba una habitación en un hotel, que no contaba con baño privado y alojaba a más de una familia, condiciones que no resultaban adecuadas para la patología de un niño que había sufrido graves afecciones a su salud y a su desarrollo evolutivo. Asimismo, señaló que las alternativas planteadas no constituían una solución definitiva y fueron consideradas como insuficientes.

El tribunal introdujo un argumento interesante que permite evaluar la eficiencia de la intervención estatal. En los considerandos 13 a 15 del voto de la mayoría se planteó que el decreto 690/06 era un paliativo temporario, cuyo monto resultaba insuficiente para atender a las necesidades de los actores, y que el esfuerzo del Estado no atendía las necesidades mínimas del grupo familiar, no solo en lo que respecta a las necesidades de salud del pequeño, sino respecto de la imposibilidad de trabajar de la madre, por no contar con la posibilidad de dejar a su hijo en algún lugar adecuado para su cuidado. Esta situación, para la CSJN, requería de una intervención global y especializada, de manera que le permitiera a la actora ejercer alguna actividad laboral para valerse por sus propios medios.

Desde la visión de la CSJN, la inversión social del Estado debe ser idónea, lo que implica que el éxito debe medirse de acuerdo a la pertinencia de la solución del problema, y no por el monto de la erogación presupuestaria. En este contexto, el máximo tribunal resaltó que, pese a que el esfuerzo económico del Poder Ejecutivo era considerable, no parecía haber sido producto de un análisis profundo de la situación, que permitiera llegar a una solución eficiente y de bajo costo.

En un artículo de doctrina sobre el fallo “Q.C.S.Y.”, Tedeschi (2012) afirmó que en la CABA no hay programas de vivienda para personas en situación de calle o en emergencia habitacional, y que la ausencia de una planificación adecuada lleva al Estado a pagar más caro, soluciones menos efectivas (p. 78/79).

En este orden, la CSJN señaló que una intervención integral podría abordarse con un costo menor que el dispuesto por la medida cautelar, ejemplificando que el monto que se abonaba por el pago de una habitación de hotel, con condiciones de higiene y salubridad que no eran adecuadas para la salud del menor, era superior a los valores del mercado inmobiliario para alquilar un departamento de dos ambientes en el mismo barrio.

Otro de los argumentos en los que se apoyó el fallo fue que la limitación de recursos presupuestarios no constituía un justificativo para no adoptar medidas. Así, se dijo que cuando un Estado aduce limitaciones de recursos, deben considerarse criterios objetivos como el nivel de desarrollo del país, su situación económica y la posibilidad de brindar opciones de bajo costo.

Apoyándose en estos fundamentos, el máximo tribunal resolvió la intervención de equipos de asistencia social y de salud para asegurar la atención y el cuidado del niño, así como el asesoramiento y orientación en materia habitacional, y ordenó a la CABA garantizar a la actora —sin perjuicio de incluirla en un programa de vivienda definitiva—, un alojamiento con condiciones edilicias adecuadas a la patología del niño.

D) Nuevas lecturas en la jurisprudencia del fuero Contencioso Administrativo y Tributario, a la luz del dictado de la Ley 3706 y del fallo “Q.C.S.Y.”.

La jurisprudencia del fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires adoptó nuevas pautas interpretativas del derecho a la vivienda, en base a los parámetros establecidos por la ley 3706 de “Protección a las Personas en Situación de Calle o en Riesgo de Situación de Calle”, y por el fallo de la CSJN en “Q.C.S.Y.”

La sanción de la Ley 3706 generó una nueva interpretación jurisprudencial del fallo “Alba Quintana”. La Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario, se expidió en los autos “Z.T.P.J. c/ GCBA s/ Otros procesos incidentales”. En el caso bajo análisis, la actora era una mujer sola con 3 hijos que agotó el cobro del subsidio e inició acción de amparo, peticionando que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires continúe brindando asistencia mediante el pago del subsidio, o la inclusión en otro programa que no implicara un retroceso en su condición habitacional, y pidió, como medida cautelar, que se continúe abonando el subsidio habitacional mientras tramitaba el proceso.

El juez de primera instancia resolvió como medida cautelar, que a la actora y a sus hijos se les garantizara un alojamiento en la red de paradores nocturnos.

La Sala II entendió que el dictado de la Ley 3706 modificaba la lectura que debía darse al caso, toda vez que el alojamiento en paradores era asimilable a la situación de calle y “que por imperio legal no constituye un verdadero paliativo sino, al contrario, una configuración efectiva de la necesidad de atender una situación de emergencia” (CACAYT de la CABA Sala II, “ZTPJ c/ GCBA s/ Otros procesos incidentales”, sentencia dictada el 7 de julio de 2011).

En base a estos argumentos resolvió modificar la medida cautelar y ordenar a la parte demandada, que adoptara los recaudos necesarios, a fin de que se asignara un lugar a la amparista en el programa del decreto 690/06, hasta tanto se dictara sentencia definitiva.

En sentido coincidente, la misma Sala de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario, se expidió en los autos “CNA c/ GCBA s/

amparo”. En esta oportunidad se trataba de una mujer sola con dos hijas gemelas de cinco años de edad, separada de su marido por problemas de convivencia, y que había agotado el cobro del subsidio habitacional, acumulando deuda en el hotel donde alquilaba una habitación, y encontrándose en situación de inminente desalojo. La acción judicial tuvo por objeto la extensión del subsidio habitacional.

El juez de primera instancia hizo lugar a la medida cautelar y ordenó al GCBA que brindara cobertura habitacional al grupo familiar, mientras durara la situación de emergencia, y que colaborara con la actora en la búsqueda de la superación de la crisis que atravesaba.

La argumentación del fallo de la Sala II realiza una nueva interpretación del fallo “Alba Quintana”, al afirmar que el TSJ establece pautas interpretativas ante la ausencia de una regulación emanada del Poder Legislativo, a quien le corresponde la facultad de establecer parámetros para la valoración del derecho a la vivienda. Posteriormente, afirma que la sanción de la ley 3706, desplaza el contenido mínimo de los deberes estatales en materia de vivienda, con respecto a las condiciones fácticas que deben tenerse presente a la hora de determinar el cumplimiento suficiente. En este sentido destaca que el objetivo de la ley ha sido; la protección integral y la operativización de los derechos de las personas en calle o en riesgo de quedar en calle. Expone también que:

Estos preceptos modifican el cuadro establecido en “Alba Quintana”. Se mantienen los contenidos referidos a la actividad judicial en la materia, esto es, la tarea de reponer, de ser necesario, el régimen de prioridades de la Constitución, pero desplaza el “piso” de cumplimiento estatal. Por lo tanto, cabe entender que según la ley de mención, la situación de calle, como queda definida, constituye una zona de igualdad frente a la cual sólo cabe asistir al carenciado, sin que haya lugar para el ejercicio de la discriminación positiva ya apuntada que sólo adquiere sentido ante peticiones fundadas en razones de necesidad distintas y de mayor complejidad, dado que la opción del parador no importa ya una asistencia suficiente, sino un remedio temporal extremo que sólo da

cuenta de una realidad inadmisibles ante las garantías constitucionales respecto de quien debe ser protegido en su derecho de un modo que implique una salida de su situación (...) A su vez, el paliativo, por imperio de la ley 3706 no puede consistir en la oferta de los paradores, pues éstos ya no vencen mínimamente la necesidad, sino que la expresan en su ocurrir. (CACAyT de la CABA Sala II, “CNA C/ GCBA s/amparo”, sentencia dictada el 1 de septiembre de 2012).

Posteriormente, la Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario, se expidió en los autos caratulados “Salas Abel c/ GCBA y otros s/ amparo”, Exp. 40375/0.

En este expediente resolvió que la doctrina de “Alba Quintana”, no podía permanecer ajena al fallo dictado por la CSJN en “Q.C.S.Y.”, que sentó una pauta jurisprudencial concreta referida al rol del poder judicial en la tutela de derechos económicos, sociales y culturales, expresando que los derechos controvertidos son normas jurídicas con vocación de efectividad, y que la reglamentación de estos derechos, no puede obrar con otra finalidad que la de otorgarle contenido (CACAyT de la CABA Sala II, “Salas Abel c/ GCBA y otros s/ amparo”, Exp. 40375/0, sentencia del 31 de julio de 2012).

Por su parte, la Sala I de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario sostiene que la jurisprudencia histórica del Tribunal referida a la interpretación del derecho a la vivienda, había sido reafirmada por la doctrina de la CSJN en el fallo “Q.C.S.Y.”.

Aseveró que en “Alba Quintana”, el TSJ había afirmado que al Poder Legislativo le correspondía reglamentar derechos, y que el legislador había ejercido esa facultad mediante el dictado de la Ley 3706.

Con estos fundamentos, en varios expedientes¹⁶ ordenó se brindara a los actores respectivos, una asistencia habitacional mediante el pago de subsidios, que le permitieran afrontar en forma íntegra el valor de una vivienda que reúna condiciones dignas de habitabilidad.

En lo que respecta al análisis de la Jurisprudencia del fuero, Zayat (2013), investigó el impacto del fallo “Q.C.S.Y.” en la jurisprudencia de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario. En la publicación efectúa un estudio empírico de los fallos dictados por las Salas I y II de la Cámara, y por Juzgados de Primera Instancia del fuero, en sentencias relacionadas con la renovación del decreto 690/06 desde el dictado del fallo de la CSJN (abril de 2012), tomando como fecha de corte el mes de septiembre de 2012.

Zayat (2013) clasificó las sentencias dictadas por los tribunales de la CABA en amparos habitacionales en amplias —se ordena el pago de un alojamiento adecuado hasta que se supere la situación de emergencia de la actora—; restrictivas —se ordena la inclusión en el programa del decreto 690/06 con sus montos vigentes y sus límites temporales—; intermedias —inclusión es por los montos vigentes hasta que se supere la situación de emergencia—; y el rechazo de la acción. (p. 80).

Para el autor, la CSJN resolvió el caso “Q.C.S.Y.” con un criterio amplio, toda vez que ordenó que se brindara a la actora un alojamiento adecuado, y se la incluyera en un programa de vivienda a efectos de otorgarle una solución permanente a su problema habitacional. Asimismo, dispuso mantener con carácter cautelar, los subsidios habitacionales por un monto suficiente que permitiera a la amparista acceder a un alojamiento adecuado, es decir, sin establecer limitaciones de monto y tiempo.

¹⁶ (CACAyT de la CABA Sala I; Exp. 39131 “Bellomo Maria Isabal C/ GCBA y Otros s/ procesos Incidentales” sentencia del 27 de Agosto de 2012; Exp 43394 “Avallay Olga Beatriz c/ GCBA y Otros s/ procesos incidentales” sentencia del 27 de Agosto de 2012; Exp. 43923 “Jurado Eduardo Williams c/ GCBA s/ otros procesos incidentales”, sentencia del 27 de agosto de 2012)

Entre las conclusiones del artículo se destacó que las Salas I y II de la Cámara fundaban sus decisiones actuales, en el fallo “Q.C.S.Y.”. Con respecto a la forma de resolver; la Sala I aplicaba el criterio adoptado por el máximo tribunal, otorgando en todos los casos una protección amplia. En tales decisiones se afirma que la Ciudad debe implementar programas de vivienda definitiva para cumplimentar con la manda constitucional. Por su parte, de acuerdo a lo señalado por el autor, la Sala II sigue aplicando las pautas que adoptaba con anterioridad al dictado del fallo de la CSJN. Como criterio general, confirma las sentencias de primera instancia, sean éstas restrictivas, intermedias o amplias; aunque su posición es clara con respecto a no aceptar paradores u hogares como una solución válida, revocando todas las sentencias apeladas que establecían esa modalidad, y otorgando protecciones restrictivas, intermedias (subsidio habitacional con los montos vigentes en el decreto) o amplias (subsidios sin límites de monto y tiempo), de acuerdo a las circunstancias del caso.

Con respecto a los juzgados de primera instancia, de las sentencias relevadas que deciden medidas cautelares; el 54,9 % resolvió de forma amplia; el 31,4% de un modo restrictivo; y el 13,7 % rechazó las cautelares y ordenó asistencia a través de paradores. Razón por la cual, el autor concluyó que, de acuerdo con estos parámetros:

Hay que señalar que sostenidamente, ambas Salas han fijado el estándar por arriba de los paradores, de modo que no han rechazado ningún amparo, y han asegurado siempre un subsidio (la Sala I por valores suficientes, la Sala II por valores vigentes mientras no sean irrisorios), mientras dure la situación de emergencia de la familia (Zayat, 2013, p. 97).

De este modo, es alentadora la postura de ambas Salas de la Cámara, en cuanto consideran que a la luz de la Ley 3706 y del fallo “Q.C.S.Y.”, es inconcebible pensar que el contenido mínimo del derecho a la vivienda se encuentra cubierto con la simple disponibilidad de los paradores nocturnos.

D.1) El control de convencionalidad.

Recientemente, en el fuero Contencioso Administrativo y Tributario—en fallos dictados por jueces de primera instancia, en causas donde tramitan pretensiones referidas al derecho a la vivienda— se ha introducido el control de convencionalidad como una herramienta que permite confrontar la política habitacional de la CABA y sus efectos en el caso, con las Convenciones Internacionales.

El control de convencionalidad fue introducido por el Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 3, a cargo del Dr. Pablo César Mántaras,¹⁷ y por el Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 15, a cargo del Dr. Víctor Trionfetti.¹⁸

El control de convencionalidad como herramienta tuitiva, exige a los jueces del derecho interno, a poner valor las normas convencionales comprometidas por la actividad estatal o su omisión. Tiene su fundamento en pronunciamientos de la CIDH, el primero de los cuales es el caso “Almonacid Arellano y otros. Vs. Chile”. La CIDH expresó que cuando un Estado ratifica una Convención Internacional de Derechos Humanos, sus jueces como órganos del Estado, se encuentran sometidos a ella y están obligados a velar por sus disposiciones, y que las mismas no se vean afectadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto o finalidad, por lo que el Poder Judicial debe ejercer un control de convencionalidad (CIDH, “Almonacid Arellano y otros. Vs. Chile”, sentencia del 26 de septiembre de 2006).

Posteriormente, en el caso “Gelman vs. Uruguay”, la CIDH sostuvo que los jueces deben velar por el cumplimiento de las disposiciones de la Convención, y cuando hay una confrontación entre ésta y una norma del derecho interno que la

¹⁷ Juz. 1ª. Inst. en lo CAyT de la CABA N° 3 “Corzo Viviana del Valle c/ GCBA s/ amparo”, Exp. 1870/0, sentencia dictada el 16 de diciembre de 2013.

¹⁸ Juz. 1ª. Inst. en lo CAyT de la CABA N° 15 “Muruaga Gabriela Verónica c/ GCBA s/ amparo”, Exp. A 1990-2014/0, sentencia del 27 de junio de 2014.

contradiga, “los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles, están en la obligación de ejercer ex officio un control de convencionalidad” (CIDH, “Gelman vs. Uruguay”, sentencia del 24 de febrero de 2011).

En el plano interno, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido que los órganos judiciales de los países que ratificaron la Convención Interamericana de Derechos Humanos están obligados a ejercer un control de convencionalidad de oficio, descalificando las normas internas que se opongan al tratado, en virtud de que:

Resultaría, pues, un contrasentido aceptar que la Constitución Nacional que, por un lado, confiere rango constitucional a la mencionada Convención (art. 75, inc. 22), incorpora sus disposiciones al derecho interno y, por consiguiente, habilita la aplicación de la regla interpretativa – formulada por su intérprete auténtico, es decir, la Corte Interamericana de Derechos Humanos- que obliga a los tribunales nacionales a ejercer de oficio el control de convencionalidad, impida, por otro lado, que esos mismos tribunales ejerzan similar examen con el fin de salvaguardar su supremacía frente a normas locales de menor rango” (CSJN, “Rodríguez Pereyra, Jorge Luis y otra c/ Ejército Argentino s/ Daños y Perjuicios”, sentencia del 27 de noviembre de 2012).

En base a lo expuesto, el control de convencionalidad se presenta como una herramienta tuitiva, que permite declarar inconvencional las normas del derecho interno que colisionan con instrumentos internacionales —como la Convención Interamericana de Derechos Humanos—, y agrega un nuevo elemento de análisis para confrontar la política de vivienda de la CABA y su normativa. Así lo entendieron los Doctores Mántaras y Trionfetti, en las sentencias reseñadas.

E) El fallo “K.M.P.”, los criterios restrictivos del TSJ.

Las nuevas tendencias jurisprudenciales del fuero Contencioso Administrativo y Tributario no lograron permear la visión restrictiva de la mayoría del TSJ, que el 21 de marzo de 2014, dictó un nuevo precedente referido a la problemática habitacional de la CABA, en el Exp. N° 9205/12 “G.C.B.A. s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en K.M.P. c/ G.C.B.A. s/ amparo”, fallo conocido como “K.M.P.”.

Esta vez, el máximo tribunal Local optó por establecer parámetros para definir qué personas se encuentran en situación de vulnerabilidad y tienen acceso prioritario a la asistencia estatal, y qué personas se encuentran fuera de las prioridades establecidas por las normas.

En este caso, el actor era un hombre de 50 años de edad, sin contención familiar, que padecía de HIV y de citomegalovirus y, según el certificado de discapacidad, tenía una incapacidad laboral del 85%. Habiendo agotado el cobro del subsidio habitacional, tuvo que abandonar la habitación que alquilaba, y quedó en emergencia habitacional. El único ingreso con el que contaba era una pensión por discapacidad.

El juez de primera instancia hizo lugar a la acción y condenó al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a que cubriera la necesidad mínima de vivienda por medio del subsidio que le venía otorgando al actor o por otro medio razonable. La Sala II de la Cámara rechazó el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada y, en consecuencia, confirmó la resolución de grado.

En primer lugar, la mayoría del TSJ expresó que el derecho a la vivienda es operativo, pero no es correlato de una obligación de resultados, sino de una obligación de medios, y que los Estados locales deben realizar sus mayores esfuerzos, lo que no implica que se consagre una operatividad directa, en el sentido de que todos los ciudadanos puedan reclamar la provisión de una vivienda en sede judicial.

Asimismo, sostuvo que la reglamentación del derecho a la vivienda le corresponde al Poder Legislativo, y que al día de la fecha no existía una ley que reglamentase el artículo 31 de la Constitución local, de manera de poder conocer cuáles son las políticas públicas destinadas a dar una solución progresiva al déficit habitacional. En este sentido entendió que la Ley 3706 no reglamenta el derecho a la vivienda, sino que se limita a

definir quiénes están en situación de emergencia habitacional, y la afirmación más fuerte que realiza es que para el legislador la red de hogares y paradores, no constituye un modo suficiente de atender el derecho a la vivienda.

Lo llamativo de este fallo es que la mayoría del TSJ introdujo como “*obiter dictum*”, una serie de parámetros para definir la situación de vulnerabilidad y la prioridad de acceso a las políticas sociales que no se relacionan en forma directa con la resolución final del caso,¹⁹ y que restringen, aún más, el derecho a la vivienda y el acceso a las políticas públicas. A continuación se analizarán en forma pormenorizada.

-Anclaje en la Ciudad: El tribunal entendió que para acceder a las políticas de vivienda las personas deben revestir el carácter de ciudadanos de la CABA, y en el caso de que se trate de personas extranjeras deben reunir los requisitos legales para poder ingresar al padrón electoral.

La interpretación de la mayoría es que el concepto de ciudadanía se encuentra estrechamente vinculado con la posibilidad de ejercer derechos políticos, en la comunidad en que se trate. Con lo cual, el criterio a tener en cuenta para definir la radicación en la CABA está directamente vinculado con el empadronamiento electoral en la jurisdicción. En el caso de los argentinos, cada persona estaría en condiciones de reclamar asistencia al Estado, en cuya comunidad política estaría en condiciones de participar, y en el caso de los extranjeros, deberían cumplimentar los requisitos establecidos por el artículo 2²⁰ de la Ley 334 para estar empadronados.

Con estas pautas interpretativas la mayoría del tribunal interpretó los requisitos establecidos para poder acceder a prestaciones económicas, de manera que los argentinos deben acreditar 2 años de residencia en la CABA, mientras que los

¹⁹ En el fallo, el Tribunal Superior de Justicia, resolvió condenar al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, en el plazo que indique el juez de grado, a presentar una propuesta para hacer frente a la obligación de brindar al actor un alojamiento que reúna las condiciones adecuadas, en los términos de la sentencia y en base a la discapacidad del accionante.

²⁰ Tener calidad de residente permanente, poseer DNI de extranjero, acreditar 3 años de residencia en la CABA y tener registrado su último domicilio en el distrito.

extranjeros deben estar en condiciones de ser incluidos en el padrón electoral, lo que les exige residencia permanente y 3 años de radicación en la CABA.

El primer cuestionamiento que se le puede realizar a este razonamiento es que adopta una concepción clásica de ciudadanía, circunscripto al ejercicio de los derechos políticos, desplazando la categoría de habitante que es más amplia, y está acorde con el preámbulo de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. En el mismo sentido, se ha sostenido que el fallo le otorga una connotación negativa al término ciudadanía, cuando existen otro tipo de usos, relacionados con la cultura de derechos y con la construcción de una ciudadanía social, enlazada con las ideas de solidaridad e igualdad (Dos Santos Freire, 2014, pp. 9-10).

En segundo lugar, la interpretación del TSJ, estableció una distinción entre ciudadanos y no ciudadanos, entre residentes y no residentes, y entre nacionales y extranjeros, que difícilmente pase por un test de razonabilidad.

La introducción de la categoría de ciudadanos y la distinción entre nativos y extranjeros colisiona con el artículo 11 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires que prohíbe cualquier tipo de discriminación, por cualquier circunstancia que genere distinciones o discriminación por razones de raza, género, etnia, sexo, nacionalidad.

Asimismo, establece que la Ciudad de Buenos Aires promueve la remoción de obstáculos de cualquier orden, que limiten la libertad y la igualdad, y que impidan el pleno desarrollo de la persona y la efectiva participación en la vida política, económica o social.

En un caso análogo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el precedente “Reyes Aguilera”, declaró la inconstitucionalidad del requisito del tiempo mínimo de residencia estipulado por el decreto 432/97, para acceder a una pensión por invalidez, en virtud de que el Estado no puede establecer distinciones entre nacionales y extranjeros, alegando limitaciones presupuestarias. El voto de la mayoría sostuvo que:

Al respecto debe decirse que un argumento de tal clase no puede en modo alguno justificar una clasificación por el origen nacional como el derecho contiene, ya que si bien es

cierto que el Estado debe, en principio, abstenerse al presupuesto que se destina a una cierta actividad o prestación pública, resulta evidente que no puede pretender alcanzar tales fines haciendo destinatarios exclusivos de los costos de tal restricción a los extranjeros radicados en el país, a quienes la constitución ha invitado para que habiten nuestro territorio (preámbulo; art. 25). En otras palabras: las dificultades presupuestarias, si existieren, no pueden discriminar entre nacionales y extranjeros y afectar sólo a estos últimos (CSJN, “Reyes Aguilera, Daniela C/ Estado Nacional”, sentencia del 4 de septiembre de 2007, considerando 12 del voto de Petracchi y Argibay).

-Situación de Vulnerabilidad Social: Con respecto a esta cuestión, el fallo realizó una interpretación del artículo 6 de la Ley 4036, que define a la vulnerabilidad social como la condición de riesgo o dificultad que inhabilita, afecta o invalida la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos, y considera en situación de vulnerabilidad a las personas que encuentran dificultades para ejercer sus derechos, en razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas o culturales.

La amplia definición del concepto de vulnerabilidad social aportada por la Ley 4036, fue vaciada de contenido por la interpretación realizada por la mayoría del TSJ, que entendió que la norma tiene por objeto la atención integral de los derechos sociales, por lo que intenta abarcar a todas las situaciones que pueden dar lugar a situaciones de vulnerabilidad.

Por su parte, sostuvo que la Ley 4036 reconoce el derecho a un alojamiento a los adultos mayores de 60 años y a las personas discapacitadas, que se encuentren en vulnerabilidad social. Entendió que el alojamiento no puede equipararse a obtener la posesión de un inmueble, sino a hospedar o a aposentar a la persona, lo que se traduciría en el derecho a ser acobijado, o a que se le otorgue habitación u hospedaje.

A pesar del contenido robusto que el orden normativo le otorga al derecho a la vivienda, para la mayoría del TSJ, en la CABA, solo tiene reconocido el derecho de

alojamiento un grupo reducido de personas —adultos mayores de 60 años y discapacitados en situación de vulnerabilidad.

Esta interpretación niega el acceso a la vivienda a todas las personas que se encuentran fuera de este grupo “especialmente protegido”. Asimismo, el sector señalado como el que presenta un mayor grado de vulnerabilidad, no goza de un acceso pleno, sino que solo se les reconoce el derecho a un alojamiento, que en palabras del tribunal es definido como hospedaje, cobijo o aposento.

El error central del fallo es reducir el derecho a la vivienda a un alojamiento y restringir su acceso a los sectores que presentan un mayor grado de vulnerabilidad social.

Esta lectura, basada en una interpretación errónea de una norma local —la Ley 4036—, colisiona con el artículo 10 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, que declara el carácter operativo de los derechos reconocidos por la Constitución Nacional y por los Tratados Internacionales.

Asimismo, es necesario destacar que la interpretación de la Ley 4036, debe realizarse en forma conjunta con el amplio reconocimiento y protección del que gozan los derechos sociales y el derecho a la vivienda, y con el principio “*in dubio pro justitia socialis*”. De esta manera, el derecho al alojamiento para ciertos grupos vulnerables, al que hace referencia el TSJ, debe interpretárselo como un piso, y no como un techo o límite al derecho a la vivienda.

-Relaciones de parentesco: Otro argumento polémico introducido por la mayoría, es que al momento de la valoración de la situación de vulnerabilidad hay que comenzar por descartar de la asistencia estatal a las personas que cuenten con familiares a los que les puedan reclamar alimentos, conforme a lo previsto en los artículos 367 y siguientes del Código Civil.

Esta afirmación es errónea, en virtud de que los derechos económicos sociales y culturales podrían ser desplazados por la existencia de relaciones de parentesco. En primer lugar, hay que señalar que en la mayoría de los casos las situaciones de vulnerabilidad son crónicas y obedecen a procesos de exclusión social de carácter histórico, por lo que es muy probable que las personas que reclaman asistencia estatal,

no tengan a quien reclamarle alimentos, porque sus parientes obligados a brindarlos también se encuentren en situación desventajosa.

En segundo lugar, la interpretación del tribunal es errónea, en virtud de que subordina el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y los compromisos asumidos por el Estado, a relaciones de derecho privado, negándole fuerza normativa (Dos Santos Freire, 2014, pp. 9-10).

-Acreditación de la situación de discapacidad: Por otra parte, la mayoría interpreta que la protección legal no se refiere a cualquier discapacidad, sino que la persona debe acreditar que se encuentra comprendida dentro de la definición aportada por el artículo 23 de la Ley 4036 que entiende por “personas con discapacidad en situación de vulnerabilidad social”, a quienes padezcan alteraciones o limitaciones físicas, psíquicas o sensoriales permanentes o transitorias y se hallen bajo la línea de pobreza o indigencia, en estado de abandono, se encuentren expuestos a situaciones de maltrato o sufran cualquier otro factor que implique marginación o exclusión. Por lo que para que la persona pueda acceder al derecho a un alojamiento, no alcanza con presentar un certificado de discapacidad, sino que debe acreditar que sus limitaciones físicas o psíquicas, lo colocaron en una situación de pobreza, marginación o exclusión.

-Acceso prioritario: Por último, una vez definido quienes tienen derecho a un alojamiento, la mayoría del TSJ establece que tienen acceso prioritario a las políticas sociales que brinda el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, los hogares con niños, niñas y adolescentes, conforme a las prioridades establecidas por la Ley 4042. Estos grupos familiares, se encuentran en una situación privilegiada con respecto al resto de las personas.

-Facultades concurrentes: El voto de la mayoría dispuso que las obligaciones que se le imputan al Poder Ejecutivo local, fueran asumidas por el Estado Nacional en el marco de los Tratados Internacionales suscriptos, por lo que se trata de obligaciones que no son exclusivas, ni excluyentes de una jurisdicción, y que cada una de las jurisdicciones involucradas tiene el deber de actuar dentro de la esfera de su actuación, limitando la responsabilidad del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en lo que respecta a la solución progresiva del déficit habitacional.

Esta interpretación deja una puerta abierta para que el Poder Ejecutivo local incumpla el mandato constitucional que le impone la reducción progresiva del déficit habitacional, argumentando la existencia de otra jurisdicción que tiene facultades concurrentes en la materia, cuando existe una vasta normativa de orden internacional, nacional y local que le exigen el desarrollo y la ejecución de políticas habitacionales.

La mayoría del TSJ vuelve a desconocer el contenido robusto del derecho a la vivienda, estableciendo un nuevo tope al derecho, al que limita a un alojamiento para los mayores de 60 años y para los discapacitados en situación de vulnerabilidad, y el acceso prioritario a las políticas públicas de los grupos familiares con niños, niñas y adolescentes.

Nuevamente el TSJ —esta vez por intermedio de *obiter dictum*—, vuelve a interpretar el derecho a la vivienda en forma restrictiva, estableciendo topes y limitaciones que impiden su ejercicio, que afectan el principio de igualdad, y que difícilmente pasen un test de razonabilidad.

Capítulo 4

Conclusiones.

1) Como conclusión final del trabajo se puede afirmar que en la CABA existe un fuerte contraste entre el contenido robusto que las normas le asignan al derecho a la vivienda y las condiciones reales de ejercicio del derecho, lo que se debe principalmente a que el Poder Ejecutivo local no desarrolla políticas de vivienda sostenidas, tendientes a la reducción del déficit habitacional y a brindar soluciones definitivas.

El contenido amplio del derecho a la vivienda adquiere una dimensión histórica, y su reconocimiento normativo se remonta a la incorporación de los derechos sociales con la reforma constitucional de 1949, y a la posterior incorporación del art. 14 bis.

El compromiso constitucional adquirió una amplitud mayor con la incorporación del artículo 75 inc. 22, que otorga jerarquía constitucional a una serie de Tratados Internacionales, e incorpora el marco protectorio que brinda el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y las interpretaciones de los órganos de vigilancia y control de dichos instrumentos.

En el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires este amplio espectro normativo se encuentra fortalecido por la Constitución local, y por una amplia gama de normas jurídicas dictadas por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, que robustecen el contenido del derecho a la vivienda.

Las normas jurídicas reseñadas exigen una disposición activa de las agencias estatales, que debe materializarse mediante acciones positivas, tendientes a equiparar las desigualdades en el acceso a la vivienda y a reducir el déficit habitacional, otorgando prioridad a los sectores de pobreza crítica.

Pese al contenido robusto del derecho a la vivienda, la Ciudad de Buenos Aires —uno de los distritos más ricos del país—, sufre una crisis habitacional de carácter crónico, con una marcada profundización en la última década.

Hay un fuerte contraste entre la amplitud normativa del derecho a la vivienda, y la situación fáctica. La crisis se ve materializada en el crecimiento de los núcleos habitacionales transitorios y de las villas miserias; en el aumento de la vivienda precaria; en el crecimiento de los inquilinatos y de las habitaciones de alquiler y; en el incremento de las personas en situación de calle, o que pernoctan en los establecimientos del Gobierno, que conforman la red de hogares y paradores.

Esta crisis afecta a los sectores más vulnerables de la sociedad, con una fuerte segregación entre las comunas del norte y del sur de la Ciudad. La contracara del déficit habitacional es la expansión del mercado inmobiliario y el incremento del valor de las propiedades en los barrios donde habitan los sectores medios y altos.

El déficit crónico que sufre la CABA es consecuencia de la falta de políticas públicas, tendientes a brindar soluciones definitivas. Las acciones que desarrolla el Poder Ejecutivo local no logran plasmar en la realidad el programa constitucional, que fija parámetros concretos que deben regir las políticas habitacionales.

En el desarrollo de la presente investigación, surgieron cuatro elementos críticos de la actuación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, que permiten explicar las causas del fracaso de su intervención y la profundización de la crisis habitacional.

El primer elemento que se desprende de la actuación fallida del Poder Ejecutivo es que el organismo que tiene como función la construcción de viviendas sociales y la reducción del déficit habitacional, no desarrolla políticas tendientes a brindar soluciones definitivas.

El IVC cuenta con un cúmulo de herramientas legales, que le permiten desarrollar políticas tendientes a la solución de la problemática. La Ley 1251 lo faculta para desarrollar acciones con miras a cumplir con la manda del artículo 31 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, entre las que se encuentran los planes de acceso, y la construcción de viviendas. Asimismo, la Ley 341 faculta al IVC para

instrumentar políticas de acceso a la vivienda, a través de créditos sociales para la compra o refacción.

A pesar de contar con estas herramientas, el organismo presenta serias falencias en el diseño y ejecución de políticas, así como en la operatoria de los programas existentes, los que se ven entorpecidos por trabas burocráticas que dificultan las operaciones.

El segundo elemento crítico es la reducción paulatina que viene sufriendo el presupuesto de vivienda en los últimos años, y los altos índices de sub-ejecución presupuestaria.

Los números brindados por diversos trabajos de investigación²¹, demuestran que la crisis habitacional de la CABA no está relacionada con la ausencia de recursos presupuestarios.

La reducción paulatina del presupuesto de vivienda es un indicador que pone en evidencia una decisión política del Poder Ejecutivo local, sobre cuáles son las prioridades a resolver por la gestión. En este sentido, la reducción presupuestaria y los altos índices de sub-ejecución son síntomas de la ausencia de una política integral de vivienda, y del lugar que ocupa en la agenda política del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires la reducción del déficit habitacional.

El tercer elemento crítico de la actuación del Poder Ejecutivo está relacionado con la fragmentación de la política de vivienda y la ausencia de una coordinación entre las distintas áreas del Gobierno, que realizan tareas vinculadas con la problemática.

Junto con el IVC, otras agencias estatales con distintas funciones y competencias desarrollan actividades referidas a la vivienda, como los programas de emergencia habitacional dependientes del Ministerio de Desarrollo Social, los programas de atención de emergencia en villas dependientes de la UGIS, los programas de urbanización a cargo de la Corporación Buenos Aires Sur y de la Secretaría de Hábitat e

²¹ En especial los trabajos realizados por la Defensoría General de la CABA (2012 B) y (2013), y las investigaciones efectuadas por la Asociación Civil por la Igualdad y Justicia ACIJ (2013), (2014 A) y (2014 B).

Inclusión Social; y programas especiales como los desarrollados por la Unidad Ejecutora de la Ex AU3.

De las distintas intervenciones que realizan estas áreas, surge que no existe una articulación sectorial o territorial entre sus acciones. La fragmentación de las políticas de vivienda representa un obstáculo para el desarrollo de políticas públicas que logre resolver el déficit habitacional.

La coordinación de las acciones que lleva adelante el IVC, con los programas dependientes de otros organismos del Poder Ejecutivo, es una tarea necesaria para unificar los esfuerzos de las agencias estatales, y encauzarlos en políticas tendientes a brindar soluciones definitivas.

Sin embargo, al no existir una conducción centralizada que fije lineamientos claros de hacia dónde deben estar dirigidas las acciones de las distintas áreas, la actuación de cada una de ellas se pierde en intervenciones individuales para paliar problemáticas específicas, lo que se traduce en una utilización ineficiente de los recursos del Estado.

La fragmentación de la política de vivienda genera conflictos de competencia y superposición de funciones, vaciando de contenido y presupuesto al organismo legalmente facultado, y generando cambios constantes, que son muestras de la falta de planificación y de la inconsistencia de las políticas desarrolladas.

El cuarto elemento crítico de la actuación del Poder Ejecutivo, se ve reflejado en una tendencia de priorizar políticas paliativas o transitorias —mediante programas de emergencia habitacional—, en lugar de desarrollar acciones tendientes a brindar soluciones definitivas y de fondo. Esta tendencia pone en evidencia la ausencia de una planificación global y continuada, que permita resolver la problemática habitacional.

En este contexto, la única opción para los sectores vulnerables —que por mandato constitucional pertenecen al sector social con acceso prioritario a la vivienda digna—, son los programas de emergencia habitacional del Ministerio de Desarrollo Social.

El análisis del presente trabajo dio cuenta de que los distintos programas de emergencia habitacional —subsidio habitacionales transitorios y paradores nocturnos—, no cumplen con los estándares internacionales del derecho a la vivienda. El pernocte en la red de hogares y paradores nocturnos fue equiparado a la situación de calle, mientras que los subsidios habitacionales presentan rasgos que los descalifican como una alternativa habitacional válida. Su regla es la transitoriedad, el monto que otorgan solo alcanza para alquilar habitaciones en hoteles, pensiones o inquilinatos con cocina y baños compartidos, y generan un gasto ineficiente de los fondos públicos, en virtud de que las prestaciones que brindan se agotan en el pago de soluciones parciales.

Los subsidios habitacionales no brindan una solución de fondo a la problemática de los beneficiarios sino que por el contrario, agravan la crisis habitacional y son proclives a la especulación de los establecimientos hoteleros, que aumentan en forma desmedida los montos de alquiler de las habitaciones.

La actuación del Poder Ejecutivo en la política de emergencia habitacional es cuestionable también, en virtud de que las modificaciones introducidas a los programas fueron regresivas y tuvieron como objetivo la reducción de la intervención estatal y la focalización en los sectores de pobreza crítica.

La judicialización de la extensión temporaria del subsidio habitacional y de los montos que otorga el programa —para poder abonar el costo de un alojamiento digno—, se transformó en un parche que ayuda a superar la situación crítica de ciertos grupos familiares, pero no logra solucionar el conflicto, y no puede ser considerada como una solución válida a un problema de tamaño envergadura.

Estos cuatro elementos críticos de la actuación del Poder Ejecutivo permiten reafirmar la conclusión general de la presente investigación referida a que en la CABA hay un desfasaje entre el contenido robusto del derecho a la vivienda, y la situación real de ejercicio y que, el Poder Ejecutivo no desarrolla políticas de vivienda tendientes a brindar soluciones definitivas, y a la reducción del déficit habitacional.

Su actuación fragmentada y sin coordinación se reduce a brindar paliativos transitorios, que no cumplen con los estándares internacionales del derecho a la vivienda, y terminan agravando la situación de crisis habitacional del distrito.

2) Como conclusión secundaria del trabajo se puede afirmar que el déficit habitacional se debe a la ausencia de programas que ejecuten las normas reglamentarias del derecho a la vivienda, dictadas por el Poder Legislativo.

Dentro del cuadro de situación descripto en la presente investigación, la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires tuvo un rol activo, a través de la sanción de leyes tendientes a instalar la problemática en la agenda pública; a brindar herramientas para la superación de la crisis habitacional; y a fortalecer la manda constitucional del artículo 31.

El amplio abanico de leyes dictadas por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, incluye distintos tipos de normas, con objetivos bien marcados, que pueden ser clasificadas de la siguiente manera.

En primer lugar se encuentran las leyes que tuvieron como objetivo brindar herramientas para la ejecución de políticas de vivienda, tendientes a brindar soluciones definitivas. Dentro de esta clasificación se encuentran la Ley 341 que regula los créditos sociales y la Ley 1251 que reglamenta la actuación del IVC, dotándolo de herramientas para desarrollar políticas públicas.

En segundo lugar se encuentran las leyes que tuvieron por finalidad instalar la problemática habitacional en la agenda pública, e instar al Poder Ejecutivo a la ejecución de políticas de vivienda. Dentro de este grupo se encuentran la Ley 1408, que declaró la emergencia habitacional por el plazo de 3 años; la Ley 2742 que prorrogó la emergencia habitacional por 3 años más; y la Ley 2973 que introdujo modificaciones referidas a la definición de la emergencia habitacional.

Estas leyes, además de instalar públicamente el debate sobre la problemática habitacional, fijaron acciones en cabeza del Ejecutivo como la suspensión de desalojos en inmuebles de la Ciudad de Buenos Aires destinados a vivienda, la presentación de un plan progresivo de reducción del déficit habitacional y la creación de una comisión de seguimiento. Estas normas fueron parcialmente vetadas por los decretos 1611/04 y 09/09, que las vaciaron de contenido, y las transformaron en meras leyes declarativas.

En tercer lugar se encuentran las leyes que fijaron la prioridad de acceso a las políticas de vivienda a los sectores vulnerables, estableciendo acciones concretas en

cabeza de las agencias estatales. Dentro de este grupo se encuentran la Ley 3706 de protección a las personas en situación de calle o en riesgo de situación de calle; la Ley 4036 de protección de los derechos sociales, y la Ley 4042 de protección a los hogares con niños, niña y adolescentes.

Dentro de este tercer grupo merece una consideración especial la Ley 3706 en virtud de que se trató de una norma que fija una respuesta institucional del Poder Legislativo frente al fallo del TSJ en el precedente “Alba Quintana”, en el que sostuvo que el contenido mínimo del derecho a la vivienda se encontraba cubierto con la red de hogares y paradores nocturnos. De esta manera, el Poder Legislativo, al equiparar el pernocte en los hogares y paradores con la situación de calle, elevó el piso del derecho a la vivienda y dejó sin efecto la interpretación restrictiva del máximo tribunal local en el citado precedente.

De lo expuesto se infiere que, el Poder Legislativo dictó un amplio abanico de normas que refuerzan el artículo 31 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y mantuvo un compromiso con la problemática de vivienda.

Las normas dictadas brindan un marco protectorio mayor, que permite interpretar el derecho a la vivienda desde una posición más progresista, y otorgan herramientas para el diseño de políticas inclusivas que tengan como meta la superación del déficit habitacional y la coordinación de esfuerzos con otras políticas públicas, destinadas al goce efectivo de los derechos sociales.

Sin embargo, este amplio abanico normativo no logró torcer la pasividad del Poder Ejecutivo en el diseño y la implementación de programas de acceso a la vivienda. Una característica de su actividad fue el veto parcial de normas relacionadas con la vivienda.

En base a lo expuesto, se reafirma como conclusión secundaria que a pesar de la amplitud de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires en el dictado de normas reglamentarias del derecho a la vivienda, el agravamiento del déficit habitacional tiene como causa la ausencia de una política global de acceso a la vivienda y la ejecución de programas que brinden soluciones definitivas.

3) Otra de las conclusiones a las que se arriba a partir del presente trabajo es que en el Poder Judicial de la Ciudad existen dos visiones divergentes sobre el contenido del derecho a la vivienda y el alcance de las obligaciones estatales y que, el acceso a las políticas de vivienda y la continuidad de las prestaciones difiere entre las personas que acceden a la jurisdicción y las que no, con la visión que adopte el magistrado que dicte la sentencia definitiva en la causa, generando desigualdades entre los habitantes de la Ciudad.

La actuación del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en expedientes referidos al derecho a la vivienda se da —en la mayoría de los casos— en causas que tramitan pretensiones referidas a la continuidad del subsidio habitacional por sobre el tope establecido reglamentariamente y, al aumento del monto de las prestaciones económicas, a efectos de poder rentar un alojamiento que cumpla con los estándares internacionales de la vivienda digna.

Un aspecto a remarcar es que el debate dentro del fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA se da en acciones individuales y no en acciones colectivas, por lo que los efectos de los pronunciamientos judiciales se aplican al caso concreto. Al día de la fecha, no existen pronunciamientos tendientes a lograr una solución global de la problemática de la vivienda.

En términos generales, los fallos del fuero Contencioso Administrativo y Tributario, con sus aristas y elementos de análisis, pueden englobarse en dos tendencias, con pilares argumentativos coincidentes. Una primer tendencia con fuerte anclaje en la jurisprudencia histórica de las Salas I y II de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario, y en la amplia mayoría de los juzgados de primera instancia del fuero, que se caracteriza por una visión tuitiva del derecho a la vivienda.

La visión tuitiva realiza una lectura amplia de los Instrumentos Internacionales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y de las interpretaciones de los organismos de vigilancia, que le asignan al derecho a la vivienda un contenido robusto.

Esta visión del derecho a la vivienda se complementa con las obligaciones en cabeza de las agencias estatales, que tienen que desarrollar acciones positivas en un

plazo razonable, para garantizar el cumplimiento inmediato y progresivo del derecho en cuestión.

La visión tuitiva reconoce la necesidad de la utilización de los recursos del Estado, que no puede desligarse de sus obligaciones argumentando limitaciones presupuestarias, sino que debe demostrar que ha realizado todos los esfuerzos a su alcance para cumplir con las metas establecidas.

Otro de los pilares de esta posición está relacionado con una visión amplia del control judicial de los actos de gobierno. Desde esta perspectiva, la actuación del Poder Ejecutivo se encuentra sometida al control del Poder Judicial, que tiene facultades para analizar la razonabilidad de sus actos, y contrastarlos con las normas constitucionales y con las Convenciones Internacionales.

En términos generales, los pronunciamientos de los magistrados que resuelven conforme a la visión tuitiva del derecho a la vivienda, emiten sentencias en las que se establece la continuidad de la intervención estatal en la asistencia habitacional, mientras dure la situación de emergencia del grupo familiar, y se exige que la prestaciones dinerarias sean suficiente para brindar un alojamiento digno, en base a las circunstancias particulares de cada caso.

La segunda posición adopta una visión restrictiva del derecho a la vivienda y tiene su anclaje en la jurisprudencia de la mayoría del TSJ, y en algunos de los tribunales inferiores del fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA que la aplican.

La visión restrictiva tiende a legitimar la política estatal, limitando el contenido del derecho a la vivienda, a las acciones que desarrolla el Poder Ejecutivo. En diversos pronunciamientos judiciales se sostuvo que el contenido mínimo del derecho a la vivienda se encuentra cumplido con la red de hogares y paradores y que los subsidios habitacionales son un paliativo transitorio que se encuentra limitado temporalmente por los plazos establecidos por la reglamentación.

Ésta tesis se apoya en una lectura restrictiva de los derechos económicos, sociales y culturales, que niega su operatividad. Interpreta también el principio de progresividad, desde una lectura legitimante de la actuación del Estado, en virtud de que las

limitaciones presupuestarias operan como un justificativo de la inacción estatal, a la que no se le puede exigir el desarrollo de acciones, por encima de los límites fijados presupuestariamente.

Los fallos que se enmarcan en esta postura se caracterizan por adoptar una visión restrictiva del control judicial de los actos de gobierno, estableciendo diferencias entre facultades discrecionales y regladas. Desde esta perspectiva solo podría reclamarse judicialmente el incumplimiento por parte del Poder Ejecutivo del otorgamiento de un beneficio, en contradicción con las prioridades de acceso fijadas por la normativa reglamentaria. La actuación discrecional de la administración no se encuentra sujeta al control judicial.

Una tendencia que se repite en diversos pronunciamientos de esta visión está relacionada con el establecimiento de “topes” al derecho a la vivienda. En un primer momento los pronunciamientos sostenían que el contenido mínimo del derecho a la vivienda se encontraba cumplido con la red de hogares y paradores y que los subsidios habitacionales temporarios se encontraban limitados por las condiciones establecidas por la reglamentación. En un segundo momento, fijaron judicialmente parámetros que limitan el acceso a la política pública, basados en la nacionalidad, la radicación temporal en la CABA y la inclusión en ciertos grupos de vulnerabilidad.

En las etapas mencionadas aparece la idea de topes al derecho a la vivienda. En un principio, enfocado sobre el contenido o las prestaciones que debe brindar el Poder Ejecutivo, y con posterioridad, mediante el establecimiento de pautas que definen qué sectores acceden a las políticas sociales, y quiénes quedan excluidos de la asistencia estatal.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación fijó posición sobre este debate en el fallo “Q.C.S.Y.”, adoptando una visión global de la problemática, reconociendo el contenido robusto del derecho a la vivienda en la CABA y la obligación del Estado de realizar acciones positivas para materializar su concreción.

Para el máximo tribunal, la intervención estatal no debe estar limitada a prestaciones económicas, sino que debe estar orientada a la búsqueda de una solución

integral, en la que deben intervenir equipos interdisciplinarios del Gobierno, a efectos de brindar un abordaje multidisciplinario.

En relación al control judicial, la Corte ratificó su postura histórica, de que los actos de gobierno se encuentran sujetos al control de razonabilidad que debe realizar el Poder Judicial.

La visión de la Corte se encuadra en una visión tuitiva del derecho a la vivienda, y refuta varios de los elementos de la visión restrictiva, en lo referido al contenido del derecho, a la interpretación de los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, a las obligaciones en cabeza de las agencias estatales y al rol del Poder Judicial.

Sin embargo, y a pesar del fallo del máximo tribunal, en el Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires el debate sobre el derecho a la vivienda sigue abierto y las dos visiones predominantes —tuitiva y restrictiva— continúan vigentes, y van mutando en sus formas, al ritmo de las modificaciones legislativas y de pronunciamientos judiciales.

La situación descrita tiene como consecuencia la existencia de ciertas desigualdades, en virtud de que existen diferencias entre ciudadanos que judicializan su reclamo y obtienen una extensión del plazo o de los montos de los programas, con relación a los ciudadanos que no llevan su reclamo a la instancia judicial, y gozan de un grado de reconocimiento menor de sus derechos.

La otra diferencia que se genera, se da en el universo de ciudadanos que judicializan su reclamo. Así, la decisión final del juicio entre causas con idénticas pretensiones puede variar de acuerdo a la visión que adopte el juzgado que debe dirimir el pleito o, a la instancia en la que finalice el proceso.

La génesis de estas desigualdades se funda en la ausencia de políticas de vivienda tendientes a brindar soluciones definitivas, en virtud de que el Poder Ejecutivo tiene la obligación de plasmar en la práctica los derechos constitucionales, mediante la elaboración de planes y programas, garantizando la igualdad en el acceso a las políticas públicas, conforme a las prioridades establecidas por las normas.

4) Como cierre de la investigación, se proponen algunos ejes de trabajo que deberían desarrollarse para poder revertir la crisis habitacional, y poder avanzar en la

búsqueda de soluciones definitivas a una problemática que afecta a los sectores más vulnerables de la CABA.

- El primer eje está relacionado con la necesidad de que el Poder Ejecutivo asuma que el déficit habitacional es uno de los problemas centrales a solucionar y que debe darle el trato prioritario que merece.

La solución de éste problema requiere de la elaboración de políticas públicas que brinden soluciones definitivas, y necesita de la elaboración de programas y de la unificación de las acciones estatales, en pos de un objetivo concreto.

En esta tarea, el IVC debe asumir un rol protagónico, comenzando por delinear una política integral de vivienda, coordinando las acciones desarrolladas por otros organismos públicos, para direccionarlas en la senda del programa constitucional. Las Leyes 341 y 1251 otorgan las herramientas necesarias para desarrollar acciones tendientes a brindar una solución a la problemática.

Entre las acciones que debería desarrollar el IVC, podría comenzar por adecuar las operatorias de los programas vigentes para facilitar su ejecución. La modificación de la reglamentación de los créditos sociales, eliminando los trámites burocráticos que dificultan la adquisición de viviendas y actualizando sus montos a los valores del mercado inmobiliario, brindaría una herramienta ágil y efectiva, que permita el acceso a la vivienda.

Otra de las acciones que debería realizar el IVC es la construcción de viviendas sociales. Para ello es necesario diagramar un plan integral de construcción de viviendas, que contemple los terrenos o espacios sin construir, y su aptitud para este tipo de emprendimientos, la evaluación de impacto ambiental de los proyectos a efectos de determinar la factibilidad de las obras, y la adecuación del código de planeamiento urbano.

Debería también, fomentarse la constitución de cooperativas o asociaciones sin fines de lucro, que tengan como objeto social la construcción de viviendas, a efectos de canalizar la participación de los sector involucrados, y de financiar proyectos de construcción de viviendas auto gestionados.

La formulación de una política integral de vivienda, requerirá la creación de programas tendientes a materializar la urbanización de las villas, de los núcleos urbanos transitorios, y la coordinación de las distintas áreas del gobierno.

- El segundo eje de para la diagramación de políticas de vivienda, está relacionado con dotar a las políticas públicas a desarrollarse de los recursos presupuestarios necesarios.

Como vimos a lo largo de la presente investigación, el problema central de la crisis habitacional no está relacionado con la ausencia de recursos presupuestarios, sino con la inexistencia de políticas públicas tendientes a brindar soluciones definitivas.

Atento al estado actual de situación, el Poder Ejecutivo tendría que proponerse el cumplimiento de metas presupuestarias. En primer término, debería comenzar por ejecutar los recursos presupuestarios asignados por la ley de presupuesto. En segundo término el presupuesto de vivienda, debería ir recuperando los puntos porcentuales históricos, sobre el presupuesto global, a efectos de revertir la tendencia negativa de los últimos años. En tercer término, una vez que se encuentre delineada la política integral de vivienda, el Poder Ejecutivo debe dotar a los organismos encargados de su ejecución, de los recursos necesarios para poder desarrollarla.

- Un tercer eje para la diagramación de una política integral de vivienda, está referido a la coordinación de políticas con otras jurisdicciones, para realizar acciones conjuntas, direccionadas hacia un objetivo común.

Con esa finalidad, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, debe establecer relaciones institucionales con las autoridades federales, provinciales y municipales, a efectos de coordinar programas de viviendas.

En este sentido, es fundamental la actuación conjunta con el Estado Nacional, para facilitar la ejecución de los distintos planes federales de vivienda, y la transferencia de recursos económicos para la ejecución de políticas, de manera que tengan un impacto directo en la CABA.

Es importante también, establecer relaciones con los municipios del conurbano bonaerense, a efectos de elaborar programas y estrategias en conjunto, en virtud de la constante inmigración poblacional entre los distritos, lo que podría hacer colapsar las futuras soluciones a la crisis habitacional.

- Por último, es necesario que exista un dialogo institucional entre los distintos poderes del Estado y entre los actores involucrados en la problemática, a efectos de consensuar un plan integral, líneas de acción y la ejecución de políticas públicas que logren revertir el problema y permitan cumplimentar el programa constitucional.

BIBLIOGRAFÍA

Listado de referencias:

Abramovich, Victor y Courtis, Christian, (2002). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Editorial Trotta.

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia ACIJ (2013). *Anteproyecto de presupuesto CABA 2014*. Recuperado de <http://es.scribd.com/doc/182706928/Informe-Anteproyecto-de-presupuesto-de-CABA-2014>

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia ACIJ (2014 A). *Monitoreo del Gasto Público en vivienda en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Análisis de la Ejecución Presupuestaria al Tercer Trimestre*. Recuperado de <http://es.scribd.com/doc/249658536/Informe-Ejecucion-Tercer-Trimestre-2014-Vivienda>

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia ACIJ (2014 B). *El derecho a la vivienda en el proyecto de presupuesto 2015 en la Ciudad de Buenos Aires*. Recuperado de <http://es.scribd.com/doc/244754102/INFORME-ACIJ-El-derecho-a-la-vivienda-en-el-proyecto-de-presupuesto-2015>

Ballent, Anahí y Liernur, Jorge Francisco (2013). *La casa y la multitud. Vivienda, política y cultura en la Argentina moderna..* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Bidart Campos, German (2000). *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino* Vol. III. Buenos Aires: Ediar.

Centro de Estudios Legales y Sociales CELS, Centro de Investigaciones Sociales y Asesorías Legales Populares (CISALP), Clínica Jurídica de la Universidad de Palermo, Fundación Poder Ciudadano, Lodeiro Martínez F., Moreno G., (2002). *Por una política de vivienda respetuosa de los derechos constitucionales y los*

derechos humanos. Recuperado de http://www.cels.org.ar/common/documentos/politica_vivienda.pdf

Centro de Estudios Legales y Sociales CELS (2013). *Informe Anual 2013. Derechos Humanos en la Argentina*. Buenos Aires: EUDEBA.

Christe, Graciela Elena (2004). *Los derechos sociales y su control judicial en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Buenos Aires: La Ley 2004 A 626.

Christe Graciela Elena (2011). Derecho a una vivienda digna y Defensa Pública. La morfología de nuevas formas de hábitat y los derechos retaceados. Publicado en *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Buenos Aires: Año 1, Número 2.

Corti, Arístides (2008). El encuadre constitucional del derecho presupuestario en la Ciudad. Publicado en *Revista ADA. Ciudad N° 2*. Provincia de Buenos Aires: Ed. Platense.

Corti, Horacio (2007). *Derecho Constitucional Presupuestario*. Buenos Aires: Lexis Nexis.

Costante, Liliana Beatriz (2011). Sobre el derecho humano a la vivienda: A propósito del lamentable fallo del Tribunal Superior de Justicia en la caso Alba Quintana. Publicado en *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Año1, número 1.

Courtis, Christian (2009). *El mundo prometido. Escritos sobre derechos sociales y derechos humanos*. México: Editorial Fontamara.

Defensoría del Pueblo de la CABA (2009). El derecho a la vivienda. La vigencia de los Derechos Humanos en la Ciudad de Buenos Aires a la luz del Derecho Supranacional. Publicado en *Colección Diagnósticos N° 3*, editado por el área de comunicación y publicaciones de la Defensoría del Pueblo de la CABA.

Defensoría General de la CABA (2012 A). *Los resultados de la política regresiva del GCBA en materia de vivienda*. Recuperado de <http://defensoria.jusbaires.gov.ar/attachments/article/4646/5sept.pdf>

Defensoría General de la CABA (2012 B). *Regresividad en la asignación presupuestaria de recursos y ejecución presupuestaria para vivienda por parte del GCBA. Análisis presupuestario 2008/2012*. Recuperado de la sitio web www.defensoria.jusbaires.gov.ar.

Defensoría General de la CABA (2013). *GCBA. Regresividad y subejecución en áreas sociales*. Recuperado del sitio web www.defensoria.jusbaires.gov.ar.

Di Fillipo, Facundo. Actualización digital (2010). *BUENOS AIRES SIN TECHO. La ausencia de políticas públicas de acceso a la vivienda: una violación a los derechos humanos. Informe sobre la emergencia habitacional en la Ciudad de Buenos Aires, noviembre 2009 Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Recuperado de <http://www.territoriosgobernanzaydemocracia.xtrweb.com/BUENOS%20AIRES%20SIN%20TECHO.pdf>

Dos Santos Freire, Ramiro Joaquín (2014). Una sentencia notable: el control de convencionalidad y la efectividad del Derecho a la vivienda. Publicado por la dirección de Jurisprudencia del Ministerio Público de la Defensa de la CABA, en *Cuadernos del MPD N° 1*. Buenos Aires: Año 1, numero 1.

Faerman, Romina (2010). El derecho a la vivienda digna y adecuada en la Ciudad de Buenos Aires. Breve Análisis de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia en la acción declarativa de inconstitucionalidad interpuesta por la asesoría general tutelar. Publicado en *El derecho a la vivienda en la ciudad de buenos aires. Reflexiones sobre el rol del poder judicial y la política pública*. Buenos Aires: EUDEBA.

Gargarella, Roberto y Maurino, Gustavo (2010). Vivir en la calle. El derecho a la vivienda en la Jurisprudencia del Tribunal de la Ciudad de Buenos Aires. Publicado en *El derecho a la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires. Reflexiones sobre el rol del Poder Judicial y las políticas públicas*. Buenos Aires: EUDEBA.

Gelli María Angélica (2008). *Constitución de la Nación Argentina Comentada y Concordada*, Vol. I. Buenos Aires: La Ley.

- Gil Domínguez, Andrés (1997). *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires un recorrido crítico*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Ministerio Público Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires (2010). *El Derecho a la Vivienda en la Ciudad de Buenos Aires. Reflexiones sobre el Poder Judicial y las políticas públicas*". Buenos Aires: EUDEBA.
- Ministerio Público Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires y Centro de Estudios Legales y Sociales CELS (2011). *Infantilización del Déficit Habitacional: una temática invisible. Informe Actualizado 2008-2011*. Recuperado de http://mptutelar.gob.ar/sites/default/files/infantilizacion_deficit_habitacional.pdf.
- Quiroga Lavié, H., Benedetti, M. y Cenicacelaya M. (2009). *Derecho Constitucional Argentino* Vol. I. Buenos Aires: Rubinzal Culzoni Editores.
- Ramella, Pablo (1982). *Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Ed. De Palma.
- Rosatti, Horacio Daniel, (2010). *Tratado de Derecho Constitucional*. Vol. I. Santa Fe: Rubinzal Culzoni Editores.
- Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires (2009) *Diagnóstico Especial N° 8 – UPE-SGCBA-2009, Intervención Estatal destinada al abordaje del Déficit Habitacional de la Ciudad de Buenos Aires*.
- Tedeschi, Sebastián (2012). El acceso a la vivienda es justificable. Comentario al fallo de la Corte Suprema sobre el derecho a la vivienda y su importancia para la exigibilidad de los DESC, en *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Buenos Aires: Año 2 Número 3.
- Toledo Toribio, Omar (2010). *El principio de progresividad y la no regresividad en materia laboral*. Recuperado de http://www.derechocambiosocial.com/revista023/progresividad_y_regresividad_laboral.pdf
- Zayat, Demian (2013) El impacto de ‘Quisberth Castro’ en la jurisprudencia de la Cámara Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires. Un análisis empírico. Publicado en *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Buenos Aires: Año 3 Número 4.

Fallos Judiciales:

CACAyT de la CABA Sala II, “A.C.R. C/ GCBA S/ Amparo (Art. 14 CCABA)” expediente 8714-0, sentencia dictada el 26 de Agosto de 2006, disponible en <http://juristeca.jusbaires.gov.ar>.

CACAyT de la CABA Sala I, Exp 43394 “Avallay Olga Beatriz C/ GCBA y Otros S/ procesos incidentales”, sentencia del 27 de Agosto de 2012, disponible en <http://juristeca.jusbaires.gov.ar>.

CACAyT de la CABA Sala I, “Barrera Mirtha y Otros c/GCBA s/amparo -Art. 14 CCABA-” Exp. N° 13030/0, sentencia del 11 de Octubre de 2005, disponible en <http://juristeca.jusbaires.gov.ar>.

CACAyT de la CABA Sala I, “Bellomo Maria Isabel C/ GCBA y Otros s/ procesos Incidentales” Exp. 39131, sentencia del 27 de Agosto de 2012, disponible en <http://juristeca.jusbaires.gov.ar>.

CACAyT de la CABA Sala I, “Benitez Araceli c/GCBA s/amparo -Art. 14 CCABA-” Exp. N° 16707/0, sentencia del 21 de Junio de 2006, disponible en <http://juristeca.jusbaires.gov.ar>.

CACAyT de la CABA Sala II, “CNA C/ GCBA s/ amparo”, sentencia del 01 de Septiembre 2012, disponible en <http://juristeca.jusbaires.gov.ar>.

CACAyT de la CABA Sala I, “Díaz Angela Rosa y otros c/GCBA s/amparo -Art. 14 CCABA-” Exp. N° 132195/0, sentencia del 11 de Octubre de 2005, disponible en <http://juristeca.jusbaires.gov.ar>.

CACAyT de la CABA Sala II, en autos “G. C. C/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA)” expediente 14880-0, sentencia del 23 de Mayo de 2006, disponible en <http://juristeca.jusbaires.gov.ar>.

CACAyT de la CABA Sala I, “Jurado Eduardo Williams C/ GCBA S/ otros procesos incidentales Exp 43923”, sentencia del 27 de Agosto de 2012, disponible en <http://juristeca.jusbaires.gov.ar>.

CACAyT de la CABA Sala I, “M.M.M. C/ GCBA S/ amparo (Art. 14 CCABA)” Exp. 13817, sentencia del 10 de Octubre de 2006, disponible en <http://juristeca.jusbaires.gov.ar>.

CACAyT de la CABA Sala I, “Quinteros Alicia Marcela y otros c/GCBA s/amparo -art. 14 CCABA-” Exp. N° 7910/0, sentencia del 24 de Noviembre de 2005, disponible en <http://juristeca.jusbaires.gov.ar>.

CACAyT de la CABA Sala I, “Sandez Claudia C/ GCBA S/ amparo” Exp 3279/0, sentencia del 26 de Junio de 2002, disponible en <http://juristeca.jusbaires.gov.ar>.

CACAyT de la CABA Sala II, “Z.T.P.J. C/ GCBA S/ Otros procesos incidentales”, sentencia del 07 de Julio de 2011, disponible en <http://juristeca.jusbaires.gov.ar>.

CIDH, OPINIÓN CONSULTIVA OC-2/82, dictada el 24 de Septiembre de 1982, disponible en <http://www.corteidh.or.cr/>.

CIDH, “*Almonacid Arellano y otros. Vs. Chile*”, sentencia del 26 de septiembre de 2006, disponible en <http://www.corteidh.or.cr/>.

CIDH, “*Gelman vs. Uruguay*”, sentencia del 24 de febrero de 2011, disponible en <http://www.corteidh.or.cr/>.

CSJN “Aquino, Isacio C/ Cargo Servicios Industriales S.A. s/ Accidente ley 9688 s/ Recurso de Hecho”, sentencia del 21 de Septiembre 2004, disponible en www.csjn.gov.ar.

CSJN, “Asociación Benghalensis y otros c/ Estado nacional”, sentencia del 1 de junio de 2000, Causa A.186 LXXXIV, disponible en www.csjn.gov.ar.

CSJN, “Badaro, Adolfo V. c/ ANSES”, sentencia del 8 de agosto de 2006, disponible en www.csjn.gov.ar.

CSJN, “Badaro, Adolfo V. c/ ANSES”, sentencia del 26 de noviembre de 2007, disponible en www.csjn.gov.ar.

CSJN, “Badín, Rubén y Otro c/ Provincia de Buenos Aires”, sentencia del 19 de octubre de 1995, Fallos 318:2002, disponible en www.csjn.gov.ar.

CSJN, “Bercaitz Miguel Ángel s/ Jubilación”, sentencia del 13 de septiembre de 1974, Fallos: 289:430, disponible en www.csjn.gov.ar.

CSJN “Consejo de Presidencia de la Delegación Bahía Blanca de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos” sentencia del 23 de junio de 1992, Fallos 315:1361, disponible en www.csjn.gov.ar.

CSJN, “Ekmedjian c/ Sofovich Gerardo”, sentencia del 7 de junio 1992, disponible en www.csjn.gov.ar.

CSJN, "Ercolano c/ Lanteri de Renshaw", sentencia del 28 de abril de 1922, Fallos: 136:164, disponible en www.csjn.gov.ar.

CSJN, “Gottschau, Evelyn P. c/ Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, sentencia del 8 de agosto de 2006, Fallos: 329:2986, disponible en www.csjn.gov.ar.

CSJN, “Mendoza, Beatriz S. y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios”, sentencia del 26 de junio de 2006, Fallos: 329:2316, disponible en www.csjn.gov.ar.

CSJN, "Mignone, Emilio F. s/ promueve acción de amparo”, sentencia del 09 de abril 2002, Fallos 325:524, disponible en www.csjn.gov.ar.

CSJN “Q.C.S.Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo”, sentencia del 24 de abril de 2012, disponible en www.csjn.gov.ar.

CSJN, “Reyes Aguilera, Daniela c/ Estado Nacional”, sentencia del 4 de septiembre de 2007, disponible en www.csjn.gov.ar.

CSJN, “Rodríguez Pereyra, Jorge Luis y otra c/ Ejército Argentino s/ Daños y Perjuicios”, sentencia del 27 de noviembre 2012, disponible en www.csjn.gov.ar.

CSJN, “Sánchez, María del Carmen c/ ANSES s/ Reajustes varios”, sentencia del 17 de mayo de 2005, Fallos: 328:2833, disponible en www.csjn.gov.ar.

CSJN, “Torrillo Atilio Amadeo y Otro c/ Gulf Oil Argentina S.A. s/ Daños y Perjuicios”, sentencia del 31 de marzo de 2009, Fallos: 332:709, disponible en www.csjn.gov.ar.

CSJN, “Verbitsky, Horacio s/ Hábeas corpus”, sentencia del 3 de mayo 2005, disponible en www.csjn.gov.ar.

CSJN, “Vizzoti, Carlos Alberto c/ AMSA SA s/ Despido”, sentencia del 14 de septiembre de 2004, disponible en www.csjn.gov.ar.

Juz. 1a Inst. en lo CAyT de la CABA N° 3 “Corzo Viviana del Valle C/ GCBA s/ AMPARO (ART. 14 CCABA)” Exp. 1870/0, sentencia del 16 de diciembre de 2013.

Juz. 1a Inst. en lo CAyT de la CABA N° 15 “Muruaga, Gabriela Verónica c/ GCBA y Otros s/ amparo (ART. 14 CCABA)” Exp. A 1990-2014/0 sentencia del 27 de junio de 2014.

TSJ de la CABA, “Alba Quintana Pablo c/ GCBA y Otros s/ amparo (art. 14 CCABA) s/ Recurso de Inconstitucionalidad” Expte. N° 6754/09, sentencia del 12 de mayo de 2010, disponible en www.tsjbaires.gov.ar.

TSJ de la CABA, “B.M. y Otros c/ GCBA s/ amparo (Exp. 4757/06)”, sentencia del 25 de abril de 2007, disponible en www.tsjbaires.gov.ar.

TSJ de la CABA, “GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: “KMP c/ GCBA s/ AMPARO (art, 14 CCABA) s/ Recurso de Inconstitucionalidad” Expte. N° 9205/12, sentencia del 21 de marzo de 2014, disponible en www.tsjbaires.gov.ar.

TSJ de la CABA, “Ministerio Público – Asesoría General Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad” Expte. 6153/08, sentencia del 12 de mayo del 2010, disponible en www.tsjbaires.gov.ar.

TSJ de la CABA, “Moravito; Pilar Rosa c/ GCBA s/ amparo (art. 14 GCBA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido”, sentencia del 11 de diciembre de 2007, disponible en www.tsjbaires.gov.ar.

TSJ de la CABA “GCBA s/ Queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en “Panza Ángel c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA)” Expte N° 4270/05, sentencia del 23 de mayo de 2006, disponible en www.tsjbaires.gov.ar.

TSJ de la CABA, “Toloza, Estela Carmen c/ GCBA s/ amparo (Art. 14 CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido”, fallo del 9 de agosto de 2006, disponible en www.tsjbaires.gov.ar.

Sitios web:

Dirección General Centro Documental de Información y Archivo Legislativo de la CABA *Centro de Documentación Municipal* <<http://www.cedom.gov.ar>>

Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires

<<http://boletinoficial.buenosaires.gov.ar/apps/BO/front/index.php>>

Videoportal YouTube

<<http://www.youtube.com/watch?v=u6-e3XSdDYs>>, exposición de la Lic. María Eugenia Vidal en la audiencia pública convocada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa “Q.C.S.Y.” realizada el 15 de septiembre de 2011.

Bibliografía general:

Bercovich, Luciana, y Maurino, Gustavo (compiladores) (2013). *Los derechos sociales en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: EUDEBA.

- Courtis, Christian (compilador) (2006). *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Dané, Laura (2011). *El derecho constitucional a una vivienda digna en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. ¿Derecho efectivo o simple declaración de derecho?*. Buenos Aires: RAP.
- Dunowickz, René (2000). *90 años de vivienda social en la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la UBA.
- Falcón, Enrique M. (2010). *Tratado de Derecho Procesal Constitucional* Vol. I y II. Santa Fe: Ed. Rubinzal Culzoni.
- Ferrajoli, Luigi (2001). *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid: Trotta Editorial.
- López Oliva, Mabel (2007), *Déficit Habitacional en la Ciudad de Buenos Aires*. Recuperado de: http://www.fernandareyes.com.ar/archivos/1_MLopezOliva-DeficitHabitacionalCABA.pdf
- Sepúlveda, Magdalena (2006) “La interpretación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la expresión progresivamente” publicado en *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales* compilador Christian Courtis. Buenos Aires: Editores del Puerto.

Anexo I: Currículum Vitae del maestrando.

Datos Personales

Nombre: Guillermo Patricio Cánepa - **Estado Civil:** Casado.
Fecha de Nacimiento: 05/03/1981 - **Edad:** 34 años.
DNI.: 28.479.199 - **CUIL:** 20-28479199-2.
Domicilio: Anchorena 1782, piso 8 depto. A. Capital Federal.
Te Particular: 4823-0280. **E-Mail:** patriciocanepa@hotmail.com.
Te Celular: 15-61089500.

Educación Universitaria

- Abogado. U.B.A. Fecha de Graduación: 01/12/2005.
- Maestría en Defensa Nacional. Escuela de Defensa Nacional (cursada terminada, tesis pendiente).
- Maestría en Derecho con Orientación en Derecho Administrativo. Universidad de Palermo (cursada terminada, tesis en proceso de defensa)
- Curso de Posgrado. Profundización en Derecho Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Universidad de Belgrano.
- Seminario Internacional. Mobile International Defense Managment Course, Defense Resourres Management Institute, Naval Postgraduate Shool, Monterrey California, dictado en la Escuela de Defensa Nacional entre los días 10 y 21 de Septiembre de 2007.

Experiencia Laboral

- **Defensoría en lo Contencioso Administrativo y Tributario n° 5 de la CABA: Secretario de Primera Instancia.**
Desde el 01/04/2013, hasta la actualidad.
- **Defensoría General de la Ciudad de Buenos Aires: Jefe del Cuerpo de Asistencia a la Defensa de la Oficina de Asistencia Técnica.**
Desde el 05 de Noviembre de 2010, hasta el 31/03/2014
- **Defensoría General de la Ciudad de Buenos Aires: Jefe de la Oficina de Patrocinio.** Desde el 01/02/2008, hasta el 05 de Noviembre de 2010.
- **Poder Legislativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Asesor Jurídico de la Vicepresidencia Segunda de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.** Desde el 20/02/2006 hasta el 10/12/2007.
- **Ejercicio de la Profesión de Abogado en los Fueros Nacionales en lo Civil, Comercial y Contencioso Administrativo.**

Entre el 01/08/2006, hasta el 01/02/2008.

- **Poder Judicial de la Provincia de Buenos Aires: Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial N° 7 Del Departamento Judicial La Matanza.** Desde el 27/09/2004 hasta el 20/02/2006.
- **Poder Judicial de la Provincia de Buenos Aires: Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial del Departamento Judicial La Matanza, Sala I.** Desde el 01/02/2000 hasta el 27/09/2004

Actividad Docente

- Auxiliar docente de cátedra de la materia Teoría del Estado en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, en la cátedra de la Dra. Beatriz Rajland. (2006-2009).
- Docente de Derecho Constitucional, en la Academia de Policía Local de Quilmes “Comisario Jorge Omar Gutiérrez” en el marco del convenio suscripto por la Municipalidad de Quilmes y la Universidad Nacional de Quilmes (2015).

Actividad Gremial

- Asociación de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires. Vocal titular de Comisión Directiva. Julio 2009/Junio 2011.
- Asociación de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires. Vocal titular de Comisión Directiva. Julio 2011/Junio 2013.
- Asociación de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires. Miembro Titular de la Comisión de Vigilancia. Julio 2013/Junio 2015.

Conocimiento Informáticos

- Conocimiento y manejo de los programas informáticos Word, Excel, Lex Doctor y de los sistemas informáticos de búsqueda de jurisprudencia JUBA, Lexis nexis y SAIJ.

Participación como expositor, moderador o coordinador en jornadas, congresos y cursos

- Jornadas sobre “Salud Mental y Abordaje de Situaciones Conflictivas”, organizadas por la Defensoría General de la CABA. Participación como moderador. Diciembre de 2009.

- Congreso Internacional “Derecho y Sociedad”, organizado por la Asociación de Abogados de Buenos Aires. Participación como ponente. Diciembre de 2009.
- Mesa redonda “Ley de Extracción de ADN. Ley de Bancos Genéticos”, organizada por la Asociación de Abogados de Buenos Aires. Participación como coordinador. Marzo de 2010.
- IIº Plenario de la Comisión Nacional de Jóvenes Abogados de la Federación Argentina de Colegios de Abogados. Participación como expositor. Julio 2010.
- Conferencia “La XV Conferencia Continental de la Asociación Americana de Juristas” organizada por la Asociación Americana de Juristas en la Ciudad de Quito. Participación como colaborador. Septiembre de 2010.
- Seminario “Prácticas de la Defensa Pública en la Ciudad de Buenos Aires”, organizadas por la Defensoría General de la CABA. Participación como expositor. Septiembre de 2011.
- Jornadas sobre “Capacitación de Personal de la Oficina de Orientación al Habitante”, organizadas por la Defensoría General de la CABA. Participación como disertante. Marzo de 2012.
- Jornadas sobre “Actuación del Consejo de la Magistratura Nacional” organizada por la Asociación de Abogados de Buenos Aires. Participación como coordinador. Noviembre de 2012.

Cursos, Jornadas y congresos asistidos.

- I Congreso de Medioambiente de La Matanza, organizado por el Colegio de Abogados de La Matanza y por la Asociación de Magistrados y Funcionarios, realizado los días 6, 7 y 8 de Junio de 2002.
- Congreso de Derecho Constitucional “A diez años de la reforma constitucional de 1994”, organizado por el Departamento de Derecho Público de la Facultad de Derecho UBA y por la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, realizado los días 10, 11 y 12 de Noviembre de 2004.
- Conferencia “El Derecho Penal del Enemigo”, organizada por el Departamento de Filosofía de la Facultad de Derecho UBA, realizada el día 24 de Noviembre de 2004.
- Segunda Jornada de Responsabilidad Civil Italo Argentina, organizada por la Università degli Studi di Bari, realizada el día 29 de Abril de 2005.

- Seminario “La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a 10 años de su sanción”, organizada por el Instituto de Políticas Públicas, realizado el día 17 de mayo de 2006.
- Conferencia “La acción de Amparo y su regulación en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, organizada por la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la C.A.B.A. y por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, realizada el día 31 de Mayo de 2006.
- Curso intensivo de “Derecho Previsional”, organizado por Professional Success, realizado los días 27 de Junio y 4 de Julio de 2006.
- Foro participativo “Derechos Humanos y Políticas Estatales: Los desafíos de la implementación de los DESC en la ciudad”, organizado por la Subsecretaría de Derechos Humanos del Gobierno de la Ciudad, los días 28 y 29 de Noviembre de 2006.
- Congreso “III Congreso Internacional de la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas”, organizada por la Asociación Interamericana de Defensorías Publicas, los días 11, 12 y 13 de Junio de 2008.
- Jornadas “Jornadas Nacionales de la Defensa Pública Oficial. Defensa Pública: factor de cohesión social”, organizada por la Asociación de Defensorías Publicas de la República Argentina, los días 13 y 14 de mayo de 2010.
- Jornadas “II Jornadas Nacionales de la Defensa Pública Oficial”, organizada por la Asociación de Defensorías Publicas de la República Argentina, los días 18 y 19 de junio de 2012.
- Jornadas “Jornada de Patrimonio Histórico Urbano. Incumbencias y aportes para su defensa”, organizada por la Defensoría General de la CABA, el 12 de septiembre de 2013.
- Curso “Responsabilidad del Estado” (24 hs. cátedra). Organizado por la Defensoría General de la CABA, durante el mes de Octubre de 2013.