

EL ARTÍCULO 31 COMO CLAVE INTERPRETATIVA DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y AUTONOMÍA ¹⁻²

Martín ALDAO ³, Jonatan BALDIVIEZO ⁴,
Sandra Inés SÁNCHEZ ⁵, Federico KULEKDJIAN ⁶

1 Los autores agradecen en primer lugar a G. SCHEIBLER por la invitación a participar de este volumen y a D. AZRAK por su paciencia con las entregas.

2 Este artículo se enmarca en los siguientes proyectos de investigación subsidiados: Proyecto DECyT DCT1601: “La igualdad interpelada: acción colectiva y reacción judicial a través de la jurisprudencia reciente del fuero CAyT de la CABA”, Facultad de Derecho-UBA, Proyecto PICT-2015- 3239 (Raíces): “Los DESC como Derechos Exigibles en Argentina: Aportes para una metodología de argumentación desde una perspectiva integral”, Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, Argentina, Proyecto UBACyT- Modalidad I 20020150100191BA (Resolución (CS) N° 4756/16): “Derecho y justicia en las problemáticas habitacionales: el rol de las instituciones y las organizaciones sociales”, con sede en el ISU/FADU/UBA (Directora: Sandra Inés Sánchez; Co-director Rodrigo Amuchástegui)- Programación Científica 2016-2018 (1/1/2016-31/12/2017); Proyecto UBACyT Interdisciplinario, Area Marginaciones Sociales PIUBAMAS: “Espacio social y políticas públicas de acceso a la tierra y la vivienda en Buenos Aires en perspectiva histórica”, con sede en la Sección de Antropología Social; Instituto de Ciencias Antropológicas; Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires; (Directora: Claudia Fabiana Guebel; Co-directora: Sandra Inés Sánchez). Programación Científica 2017-2019 (1/1/2017-31/12/2019).

3 Universidad de Buenos Aires. Instituto A. L. Gioja. Facultad de Derecho. CONICET, Buenos Aires, Argentina.

4 Observatorio del Derecho a la Ciudad; Universidad de Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires, Instituto Superior de Urbanismo, Territorio y el Ambiente, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Buenos Aires, Argentina.

5 Universidad de Buenos Aires, Instituto Superior de Urbanismo, Territorio y el Ambiente, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Buenos Aires, Argentina. CONICET, Buenos Aires Argentina.

6 Universidad de Buenos Aires, Instituto Superior de Urbanismo, Territorio y el Ambiente, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Buenos Aires, Argentina.

I. Introducción

La igualdad y la autonomía son principios jurídicos que se caracterizan por una enorme amplitud semántica y un intenso uso político. Esto suele diluir los límites entre la discrecionalidad y la arbitrariedad interpretativa. Entonces, una primera tarea al momento de abordarlos puede consistir en identificar y describir los diversos sentidos posibles de uno y de otro. La diversidad de sentidos, no obstante no implica la equivalencia de las interpretaciones; siempre y cuando existan argumentos para preferir unas sobre otras. Por esto un segundo paso consiste en revisar cuáles de las maneras de entender la igualdad y la autonomía resultan consistentes, cuáles apenas plausibles y cuáles inaceptables respecto del resto del entramado constitucional. Nuestra tesis es que **la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires demanda una comprensión amplia y garantista tanto del principio de igualdad como del principio de autonomía**, y que esto resulta especialmente evidente en las mandas que surgen explícitamente de la redacción del artículo 31 del texto constitucional.

En la **primera sección**, en función de cuatro grandes movimientos de reconocimiento de derechos ⁷, se identifican cuatro interpretaciones del principio de igualdad: la formal, la material, la estructural (como no sometimiento) y la paritaria (paridad participativa), las cuales son puestas en correlación con cuatro formas posibles de comprender los alcances del principio de autonomía. Sobre el final de esta primera sección se ejemplifica, para el caso del acceso al suelo urbano, el modo en que operan los diversos modelos, y se dan ejemplos concretos tomados de la legislación urbana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Una vez establecido el marco conceptual, se pasa en la **segunda sección** a analizar el texto constitucional, tomando como variables relevantes el contexto (otras Constituciones sub-nacionales), el texto de la norma a la luz de su proceso de producción (debates de la asamblea constituyente) y de las discusiones relevantes en otras disciplinas (urbanismo, arquitectura, sociología, economía) ⁸.

7 La ilustración liberal -S.XVII-XVIII-, las luchas obreras -S.XIX-XX-, los movimientos por los derechos civiles, culturales y ambientales -S.XX- y los movimientos participativos que siguen a la globalización -S.XX-XXI-.

8 En la medida en que resulta imposible desarrollar cada una de las problemáticas aludidas por el constituyente en el artículo 31 en un texto de estas

II. Las fórmulas de la igualdad y de la autonomía

II.1. Las fórmulas de igualdad

La igualdad se dice de muchas maneras, y cada uno de estos sentidos tiene su origen en una precisa coyuntura histórico-política. Explicitar esta coyuntura nos puede servir para comprender mejor las posibilidades y los límites de cada fórmula: así como la igualdad formal es la expresión jurídica de la reacción liberal-burguesa al orden estamental medieval, la igualdad material corresponde a la incorporación al Estado de Derecho de las interpelaciones provenientes de la clase obrera; la igualdad como no sometimiento o estructural refleja los reclamos del movimiento de derechos civiles; y finalmente la igualdad como paridad en la participación (ya en tándem explícito con el principio de autonomía) intenta condensar las aspiraciones de los movimientos sociales que, a fines del siglo XX y comienzos del XXI van a reclamar el control sobre un espacio común que aparece interferido por capitales de escala transnacional y burocracias altamente tecnificadas sobre los cuales la población no tiene aún mecanismos efectivos de control.

En el caso de la **igualdad formal** la relación entre lo jurídico, lo económico, lo social y lo político aparece completamente neutralizada: se requiere un juez que obligue a la Administración a someterse al mandato del legislador/constituyente⁹. Esta fórmula nos indica que no se viola el principio de igualdad siempre que se respeten las clasificaciones realizadas por el legislador¹⁰. Este movimiento de

características, se remite en cada caso a obras de referencias que permitan una comprensión más completa del fenómeno habitacional, que entendemos indispensable.

9 La distinción no es menor. En la tradición anglosajona el límite es constitucional porque representa el enfrentamiento entre la nobleza terrateniente (presente en el Parlamento) y la Corona plasmado en el *Bill of Rights*. En la tradición francesa el límite es legal porque representa el surgimiento de la Asamblea Nacional como voluntad del *Tercer Estado*.

10 CLÉRICO, Laura, "El matrimonio igualitario y los principios constitucionales estructurantes de igualdad y/o autonomía", en CLÉRICO/ALDAO (coords.), *Matrimonio igualitario. Perspectivas sociológicas, políticas y jurídicas*, Eudeba, Buenos Aires, 2010, p. 144.

igualación, como señala TEDESCHI ¹¹, operó sobre las dos variables que el liberalismo político venía a cuestionar (la adjudicación nobiliaria de privilegios y la imposición estatal de las creencias religiosas), pero obturó y cristalizó otras jerarquías no menos discriminatorias tales como el patriarcado, el eurocentrismo y la concentración de los recursos productivos (en ese momento la tierra) al dejarlas libradas al arbitrio de un legislador no elegido democráticamente. Así se consolida la idea de un individuo como titular de derechos subjetivos en relación de igualdad ideal con sus pares, que sólo encuentra en la Administración un límite al ejercicio de la autonomía de su voluntad ¹².

El éxito del modelo clásico liberal radicaba en su capacidad para dar cuenta de las reconfiguraciones sociales generadas con el advenimiento de la modernidad (la pérdida de poder político y económico de los estamentos en favor de la naciente burguesía propietaria e ilustrada, expresada con notable claridad en las obras de J. LOCKE y luego de A. SMITH), y su colapso vendría de la mano del auge del modelo industrial: la concentración de los recursos productivos en las nuevas corporaciones ¹³ y la consiguiente proliferación de la clase proletaria, empiezan a forzar las primeras grietas internas del liberalismo capitalista ¹⁴.

11 TEDESCHI, Sebastián, “El Waterloo del Código Civil napoleónico. Una mirada crítica a los fundamentos del Derecho Privado Moderno para la construcción de sus nuevos principios generales”, en COURTIS, Christian (comp.), *Desde otra mirada: textos de teoría crítica del derecho*, Eudeba, Buenos Aires, 2009, p. 217.

12 CAMELO, Gustavo, “Los niños y el consentimiento informado para la práctica de tratamientos médicos y ensayos clínicos”, en *Revista de Derecho Privado -Infojus-*, año 1, n°1, p. 77. Ver también FRANKENBERG, Günter, “Remarks on the philosophy of public law”, en *Legal Studies*, vol.18, n° 2.

13 Las paradojas del liberalismo político y económico se expresan con notable claridad en el uso de la XIV Enmienda a la Constitución de los Estados Unidos de América. Propuesta en 1868 como una garantía federal de los derechos individuales ante la legislación esclavista defendida en el precedente “Dred Scott” (de 1857), sería utilizada a partir de “County of Santa Clara v. SouthernPacific R.R.” de 1886 para restringir el control de las Legislaturas locales sobre las corporaciones económicas -en tanto personas jurídicas-.

14 Y la consiguiente escisión de sus vertientes política y económica. Para un análisis de la evolución del paradigma liberal al social ver HABERMAS, Jür-

Así la fórmula **material** de la igualdad puede ser interpretada como el primero de una serie de cuestionamientos al orden político liberal, que busca visibilizar el vínculo entre lo jurídico y lo económico introduciendo el examen de la razonabilidad de las distinciones trazadas por el legislador o aplicadas por la Administración. Es en este marco que se produce la primera de las retracciones¹⁵ del antes omnipresente Derecho privado en favor del naciente régimen laboral y de la seguridad social, impulsados por los nacientes Estados sociales o de bienestar¹⁶, e incluso el surgimiento al interior del Derecho privado de institutos tales como la imprevisión o la lesión, que buscan dar cuenta de las evidentes vulnerabilidades¹⁷ materiales generadas por la aplicación jurídica acrítrica de los parámetros del liberalismo político a una sociedad estructurada por el liberalismo económico. En este plano el respeto del principio de igualdad no se limita a la letra de la ley, sino que requiere la evaluación de las “condiciones rele-

gen, *Facticidad y Validez*, Trotta, Madrid, 2005, cap. IX. Para una lectura más fina que separa el surgimiento de la propiedad y la libertad contractual como una herencia del capitalismo, luego heredada por el liberalismo político ver O'DONNELL, Guillermo, “Teoría democrática y política comparada”, en *Desarrollo Económico: Revista de Ciencias Sociales*, vol. 39, n° 156, 2009. Para una lectura que asimila liberalismo económico y político ver MACPHERSON, Crawford Brough, *Teoría Política del individualismo posesivo. De Hobbes a Locke.*, Trotta, Madrid, 2005.

15 Para un análisis más profundo de este proceso ver TEDESCHI, “El Waterloo...”, p. 221.

16 Este movimiento se verifica en la jurisprudencia de la CSJN relativa a la interpretación del art. 16 de la Constitución Nacional. Desde su sanción y hasta casi la primera mitad del siglo XX la garantía de igualdad va a ser invocada, fundamentalmente, en cuestiones tributarias y patrimoniales, y a partir de la entrada en vigencia del decreto 32.347 de 1944 (creación de tribunales del trabajo), comienzan a aparecer los primeros reclamos respecto de la constitucionalidad de la aplicación de un régimen especial para las relaciones laborales. Ver para el primer caso “Geddes Hnos. y otros c/Provincia de Buenos Aires”, *Fallos*, 95:327 (1902), para el segundo “García, Julio L. y otros c/ Nicora, Domingo”, *Fallos*, 205:68 (1946).

17 Tomamos la noción de vulnerabilidad en el sentido del registro de una asimetría que vulnera el pleno ejercicio de la autonomía, tal como la usa G. CARAMELO en el trabajo citado.

vantes”, en otros términos, las razones que fundamentan el trato igual o diferencial en cada caso ¹⁸.

La idea de la igualdad como **no sometimiento**, tal como es desarrollada a partir de la experiencia de los movimientos sociales de la segunda mitad del siglo XX, se propone dar cuenta de los vínculos estructurales entre lo jurídico y lo social ¹⁹. Si en la fórmula material se trataba de contrapesar las asimetrías materiales propias de las sociedades industriales, la fórmula estructural busca repararlas a través de la identificación y re-empoderamiento de los colectivos culturalmente discriminados y el despliegue de acciones afirmativas tales como las cuotas étnicas y de género y el desarrollo de la doctrina de las categorías sospechosas ²⁰. Al contrario de lo que ocurre con las desigualdades materiales (que en el proceso de compensación estatal son confirmadas de modo implícito, en otras palabras, son consideradas como un mal menor inevitable en sociedades capitalistas), las desigualdades étnicas, de género o culturales no tienen ninguna clase de asidero que les otorgue visos de legitimidad.

Otra vuelta de tuerca sobre la fórmula de igualdad surge en el contexto de las crisis políticas de fines de los ‘90. La igualdad como **paridad en la participación** implica no sólo reflexionar sobre la aplicación, el contenido y la formulación de las normas, sino también sobre los espacios y las estructuras político/jurídicas que las hacen posibles ²¹. El proceso de empoderamiento de subjetividades

18 Para una actualización de la fórmula material de igualdad que incluye grupos desaventajados y desigualdad estructural ver BELOFF, Mary y CLÉRICO, Laura, “Derecho a condiciones de existencia digna y situación de vulnerabilidad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana”, en *Estudios Constitucionales*, año 14, n°1, 2016.

19 Literalmente. SABA muestra cómo esta fórmula, tanto en el desarrollo de O. FISS como de K. MACKINNON, se basa en la consideración explícita del dato sociológico, casi siempre obturado por el discurso jurídico. Ver SABA, Roberto, “(des)Igualdad estructural”, en GARGARELLA, Roberto y ALEGRE, Marcelo (comps.), *El derecho a la igualdad: Aportes para un constitucionalismo igualitario*, LexisNexis, Buenos Aires, 2007.

20 Ver SABA, op. cit.

21 Ver LECHNER, Norbert, *La crisis del estado en América Latina*, LOM Ediciones, Santiago de Chile, 2006 y SEOANE, José, “Las nuevas configuraciones de los movimientos populares en América Latina”, en SEOANE, José [et.al.], *Po-*

subalternas²² sostenido sobre el reconocimiento de la universalidad de los derechos humanos friccional, eventualmente, con estructuras económicas de escala planetaria y saberes técnicos que imponen otros modos de intervención sobre el espacio público²³. En este contexto el respeto del principio de igualdad requiere nuevos canales de participación y un mayor escrutinio sobre los actores públicos y privados²⁴.

lítica y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina, CLACSO, Buenos Aires, 2006.

22 Resulta notable que el resurgimiento de la organización y la conflictividad social durante la última década del siglo XX tuviese su origen en los excluidos (pueblos originarios, trabajadores desocupados) y culminase con la incorporación de movimientos ciudadanos (en Argentina las asambleas populares), lo que muestra el nivel de alienación casi total de la población respecto de las esferas de toma de decisión. Para un análisis regional de este proceso ver SEOANE, op. cit.

23 Ver para un marco general FRASER, Nancy, "Reframing Justice in a Globalized World", en *New Left Review*, n°36, 2005; para los problemas planteados por la globalización económica y la pérdida de tracción del Estado nación, ver BORÓN, Atilio, "Los nuevos leviatanes y la polis democrática", en *Tras el Búho de Minerva. Mercado contra Democracia en el Capitalismo de Fin de Siglo*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires 2000; para el proceso de tecnificación de la política, con la consiguiente alienación de la participación ciudadana ver CAMOU, Antonio, "Los consejeros del príncipe: saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina", en *Nueva Sociedad*, n° 152, 1997; para las dimensiones jurídicas ver CLÉRICO, Laura y ALDAO, Martín, "La igualdad como redistribución y reconocimiento: Derechos de los pueblos indígenas y Corte Interamericana de Derechos Humanos", en *Estudios Constitucionales*, vol. 9, n° 1, pp. 184-191.

24 Así como Boaventura DE SOUSA SANTOS ha hablado del "estado de geometría variable" para referirse a la flexibilidad requerida por las nuevas formas de exclusión económica, social y cultural que generan las sociedades modernas, autores como SABEL y SIMON, ya en el ámbito del Derecho, han identificado, en una línea similar, la herramienta del litigio estructural, entendido como una forma de intervención jurídica destinada a conmovir los patrones discriminatorios dentro de una sociedad determinada. Ver SANTOS, Boaventura de Sousa, "Desigualdad, exclusión y globalización: hacia la construcción multicultural de la igualdad y la diferencia", en *La caída del Angelus Novus. Ensayos para una nueva Teoría Social y una Nueva Práctica Política*, Ilsa/Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2009 y SABEL, Charles y SIMON, William, "Desestabilization Rights: How Public Litigation Succeeds",

En este continuo que va desde la igualdad formal hasta la paridad en la participación, la mayor precisión para detectar y salvar desigualdades va acompañada de una mayor complejidad en la aplicación del examen, del mismo modo que la sencillez en la aplicación trae aparejada una menor capacidad de registro de las desigualdades.

II.2. Las fórmulas de autonomía

La autonomía entendida como mera autonomía de la voluntad, al igual que la igualdad formal, es desde el punto de vista histórico-político no un punto de partida sino un punto de llegada: la expresión jurídica de un proceso económico, social y político de mayor alcance, pero circunscrito a una coyuntura histórico-político determinada. Saliendo del medioevo, la noción según la cual los individuos, libres de ataduras sociales, debían tener el derecho de disponer libremente de su patrimonio, conectada con el principio según el cual el soberano no debía interferir ni en las relaciones familiares ni mercantiles, podría sonar revolucionario ²⁵. No obstante, como hemos mostrado para el caso de la igualdad, el modelo formal es el reconocimiento jurídico de una posición económica, social y política determinada: y supone una simetría en el conocimiento, los recursos y el patrimonio de quienes contratan que no se verifica en la práctica.

Desde esta perspectiva, se ve con claridad que la autonomía de la voluntad es el esqueleto jurídico que, en una determinada coyuntura histórica, se desplegó para proteger el desarrollo del plan de vida de un colectivo social específico. Las vulnerabilidades, para retomar la expresión de CAMELO ²⁶, que ese instituto toma en cuenta, son aquellas que sufría el propietario privado a manos de la Corona por un lado, y de los fuertes lazos comunales que caracterizaban a la

en *Harvard Law Review*, v. 17, n° 4. Para un desarrollo específico del rol del poder judicial ver ABRAMOVICH, Víctor, "Acceso a la justicia y nuevas formas de participación en la esfera pública" en *Estudios Socio Jurídicos*, 9(3), 2007, y HAREL, A. y SHINAR, A., "The real case for judicial review", en *Elgar Research Handbook on Comparative Judicial Review*, en prensa. El reclamo de mayor participación ha sido reconocido por la teoría política liberal bajo las ideas de *accountability* vertical o el *e-government*, aunque con una percepción pasiva de la ciudadanía.

25 CAMELO, "Los niños y el consentimiento informado...", pp. 78 a 80.

26 CAMELO, op. cit., p. 76.

sociedad medieval ²⁷. Una clase que ya poseía la titularidad de la tierra necesitaba mayores grados de libertad para poder optimizar producción y renta.

Los desequilibrios e inequidades generadas por esta conceptualización de la autonomía han sido largamente discutidos y se encuentran plenamente reconocidos por la dogmática jurídica contemporánea en los casos del derecho laboral y del consumidor, por sólo mencionar algunos ejemplos ²⁸.

La recuperación de la autonomía como capacidad de autodeterminación de las personas implica, entonces, una lectura más compleja de las relaciones sociales, que tenga en cuenta que vulnerabilidades económicas, políticas y culturales que desnaturalizan el libre ejercicio de la voluntad. Si ya en la dogmática de la segunda mitad del S. XX la autonomía de la voluntad se encontraba limitada ²⁹, en las versiones contemporáneas resulta imposible escindir la idea de autonomía como plan de vida, esto es, la posibilidad que cabe a cada persona de desarrollar plenamente sus potencialidades, de algún tipo de mecanismo de garantía social. Ya en 1990 C. S. NINO sostenía que “(e)l individuo se auto-realiza en la medida en que actualiza en forma plena y equilibrada sus diversas capacidades” ³⁰, y por lo tanto “(...) el reconoci-

27 Para un análisis de ese proceso desde el punto de vista histórico ver CAMPAGNE, Fabián, *Feudalismo tardío y Revolución*, Prometeo, Buenos Aires, 2007. Dos obras clásicas que ilustran las dos caras de este proceso en Inglaterra pueden verse en el *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil* de J. LOCKE -desde la perspectiva de los propietarios- y la *Utopía* de Tomás MORO -desde la perspectiva de los excluidos de ese proceso-.

28 Así por ejemplo GARRONE afirma que “(l)a desigualdad de las partes en la formación del contrato es una de las causas de la intervención del Estado a través de la legislación, para proteger a la parte débil e imponer un equilibrio en la relación contractual que dé satisfacción al principio de justicia conmutativa”, en la voz “Autonomía de la voluntad y fuerza obligatoria del contrato”, en GARRONE, José Alberto, *Diccionario Jurídico*, LexisNexis, Buenos Aires, 2005.

29 Aún en el *Code de NAPOLEÓN* la validez de los contratos se encontraba sujeta a las necesidades sociales. Ver de FEIGÍN DE BENDERSKY, Martha, “La autonomía de la voluntad en materia de derechos reales”, en *Lecciones y Ensayos*, n° 31, 1966, para un análisis detallado del conflicto entre orden público y libertad contractual.

30 NINO, Carlos Santiago, “Autonomía y necesidades básicas”, en DOXA, n° 7, 1990, p. 31.

miento de las necesidades básicas como dato moralmente relevante para la distribución igualitaria sirve de escudo para la protección del individuo frente a decisiones y preferencias de otros”³¹.

De este modo se invierte la perspectiva. Si en el examen tradicional se daba por sentada la igualdad y la autonomía de todos los individuos, en las versiones contemporáneas se parte de la desigualdad estructural fáctica producida por la sociedad³², debiendo analizarse primero cuán reducido se ve el margen de autonomía del individuo, para luego determinar el nivel de profundidad del escrutinio de igualdad: no tiene sentido aplicar la misma vara a una corporación, a un individuo de clase media o a una menor en situación de calle³³. **El ejercicio de la autonomía sólo cobra sentido cuando supone una serie de condiciones materiales y simbólicas que permiten a las personas elegir realmente, entre una diversidad de planes de vida de acuerdo a sus preferencias individuales.**

Así se ve con claridad y se comprende el rol democrático de la acción de amparo en materia de derechos sociales en general: quien no

31 NINO, op. cit., p. 33. Para un análisis de los límites de la configuración liberal de la autonomía ver CHRISTE, Graciela, *Los derechos sociales en acción; la intersección de los derechos sociales en el derecho administrativo*, HS, Buenos Aires, 2017, pp.105-106.

32 Respecto del reconocimiento y resolución (gradual y parcial) de prácticas discriminatorias que interfieren con el ejercicio de autonomía ver TABBUSH, Constanza [et.al], “Matrimonio igualitario, identidad de género y disputas por el derecho al aborto en Argentina. La política sexual durante el kirchnerismo (2003-2015)”, en *Sexualidad, Salud y Sociedad* (Rio J.), Rio de Janeiro, n° 22, p. 22-55. Respecto de las desigualdades económicas estructurales ver, para el caso argentino, GRAÑA, Juan y KENNEDY, Damián, “Empobreciendo a los trabajadores, empobreciendo la acumulación. Producción, distribución y utilización de la riqueza social”, en LINDEMBOIM, Juan (comp.), *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina: contribuciones para pensar el Siglo XXI*, Eudeba, Buenos Aires, 2008, pp. 207-256.

33 Para comprender esta reformulación de la “esfera pública democrática” resultan sumamente ilustrativas las categorías de “públicos subalternos” de Nancy FRASER -desarrollada en “Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy”, en *Social Text*, n°25/26, 1990, pp. 56-80-; y la de “ciudadanías diferenciadas” de Iris Marion YOUNG -desarrollada en “Polity and group difference”, en *Ethics*, vol. 99, n° 2, pp. 250-274-. Para un análisis del rol del Poder Judicial ver ALDAO, Martín, “Espacios públicos democráticos y producción del derecho”, *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política/ALACIP*, Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010.

tiene acceso a la salud ³⁴, a la educación ³⁵, a la vivienda ³⁶ se encuentra en inferioridad de condiciones para ejercer la ciudadanía, lo que es a su vez responsabilidad del Estado local. Las intervenciones jurisdiccionales que tienden a reparar estas situaciones de exclusión no son antidemocráticas, sino más bien todo lo contrario, en tanto tienden a garantizar las condiciones necesarias para la participación real de un mayor número de habitantes. Al contrario, quienes rechazan este tipo de intervenciones restringen *de facto* la participación ciudadana a quienes han logrado sortear los mecanismos de exclusión inherentes al mercado.

Por otro lado, esta inversión de perspectiva es fundamental para no caer en lo que Boaventura de Sousa SANTOS denomina “gestiones de la desigualdad y de la exclusión”: los dispositivos antidiscriminatorios son accesorios a una estructura social que sistemáticamente privilegia y excluye ³⁷. El contraste entre un enfoque de derechos y la mera gestión de las desigualdades puede verse en las acertadas palabras de G.E. CHRISTE al analizar la política pública en materia de vivienda: “(...) se está llevando a cabo una asignación de metas de eficiencia que carecen de sustento legal, ya que las prioridades fijadas en las normas constitucionales están dedicadas a orientar las políticas públicas pero no se han establecido para privar de derechos universales a quienes padecen necesidades básicas insatisfe-

34 Ver “Fischberg, Bernardo c/GCBA s/amparo-Juzg. Cont. Adm. y Trib. N° 20-30/11/2015” sobre el presupuesto del Hospital Garrahan.

35 Ver “ACIJ c/GCBA s/amparo (art. 14 CCABA), expte. n° 23.360/0”.

36 Ver “Ministerio Público-Asesoría General Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/GCBA s/acción declarativa de inconstitucionalidad, expte. n° 6153/08”.

37 Ver SANTOS, “Desigualdad, exclusión y globalización...”. Esto resulta particularmente evidente en el tema que nos ocupa. Las políticas públicas que apuntan a paliar el déficit habitacional y las desigualdades urbanas eluden la estructura básica de los derechos reales y la dinámica del mercado inmobiliario. En contra de esta tendencia surge el llamado “enfoque de derechos”, ver PAUTASSI, Laura, *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina*, Biblos, Buenos Aires, 2010. Para un análisis del rol del Poder Judicial en la materia ver ARCIDIACONO, Pilar y GAMALLO, Gustavo, “Quince años de litigio habitacional en la Ciudad de Buenos Aires: de la ‘otra ventanilla’ al ‘cierre del grifo’”, en *Papeles de Trabajo*, n° 11, vol. 199, pp. 209-230.

chas, viven en la calle, carecen de medios económicos o de capacidad para procurárselos (...)”³⁸.

II.3. Igualdad y autonomía en el espacio urbano porteño

Presentados de modo esquemático se ve que las diferentes concepciones de igualdad comparten un cierto correlato con las estructuras de autonomía, e implican a su vez distintos modos de desplegar, por caso, el acceso al suelo urbano:

Igualdad	Autonomía	Acceso al suelo urbano	Ejemplo local
formal	de la voluntad (negativa)	desregulación del mercado inmobiliario	Ley 5796 (puesta en mercado de tierras públicas en Catalinas Norte)
material	positiva -recursos materiales-	crédito subsidiado	Ley 341 -individuales- (programa para autogestión de la vivienda)
no sometimiento -estructural-	positiva -reconocimiento-	política focalizada según población/ territorio	Ley 2240 (recuperación urbanística y ambiental de La Boca)
paridad participativa		desarrollo de políticas con la población implicada	Ley 341 -cooperativas- (programa de autogestión de la vivienda)

La **ley n° 5796** que habilita la venta de tierras públicas, reconoce la autonomía **formal** (o libertad negativa) en tanto levanta una restricción estatal que habilitaría la compra de los lotes en cuestión. También cumple la versión formal de la igualdad en tanto no impo-

38 CHRISTE, *Los derechos sociales en acción...*, p. 354.

ne una restricción explícita respecto de quienes puedan adquirir la tierra. No obstante es evidente que esta posibilidad no se encuentra al alcance real de la población de la Ciudad, sino de una minoría que logra reunir los recursos suficientes para realizar una operación de esta envergadura ³⁹. La **Ley 341** de autogestión de la vivienda, por su parte, se encuadra claramente dentro de una comprensión **material** tanto de la igualdad como de la autonomía. Reconoce que hay sectores sociales que no se encuentran en igualdad de condiciones para acceder al crédito (hogares de escasos recursos), para los cuales es preciso desarrollar una política especial en tanto se encuentran en una posición inaceptable (situación crítica habitacional). Este programa en las líneas individuales, no obstante, no alcanza a registrar las dimensiones “no mercantilizables”, y es por ello que no toma en cuenta, entre otras, la dimensión del arraigo territorial, teniendo como consecuencia la radiación/expulsión de los tomadores del crédito desde sus barrios de origen hacia zonas más accesibles ⁴⁰. Por su parte, la **Ley 2240**, encuadra -al menos formalmente ya que su ejecución fue discontinuada desde fines de 2007- en lo que podríamos denominar una idea **estructural** de la igualdad y una comprensión **integral** de la autonomía. Ante la problemática habitacional de los vecinos de La Boca, la respuesta no se limita a la entrega de un monto de dinero, sino que se busca alcanzar una solución que tome en cuenta las particularidades del barrio y de sus habitantes. En lo que hace a la igualdad se identifica un colectivo no por su capacidad adquisitiva, sino por su arraigo territorial (se es antes vecino de La Boca que habitante en emergencia habitacional) y se propone una solución que contemple la posibilidad para los vecinos de continuar desarrollando su plan de vida en el barrio en el que ya residían. Por último, algunas de las experiencias de aplicación de la **Ley 341** en **cooperativas** encuadran en lo que denominamos **paridad participativa**, ya que a través de la inclusión de la población afectada en los procesos de adquisición del suelo y construcción de la vivienda resolvió tanto los problemas materiales (acceso a recursos financieros inalcanzables como individuos, eficientización del gasto de recursos públicos, mayor calidad de materiales, procesos y terminaciones) como simbólicos (diseño adecuado a las necesidades

39 En 2017 los lotes alcanzaron, en una subasta pública, pero de la que sólo participaron tres grandes *holdings*, el orden de los 40 millones de dólares.

40 Ver POSE, Karina, “Ley 341: Una historia de excusas e inejecuciones”, Centro de Derechos Humanos UBA-DERECHO, Buenos Aires, 2016, p. 4.

de los usuarios, apropiación y pertenencia de los vecinos sobre los inmuebles, mayor integración en el entramado urbano) ⁴¹.

III. El contexto y el texto del artículo 31

III.1. Vivir la ciudad como un derecho

Una revisión rápida ⁴² del reconocimiento del derecho a la vivienda en las Constituciones provinciales nos permite clasificarlas de la siguiente manera: las provincias cuyas Constituciones registran un alto reconocimiento del derecho a la vivienda (formulación universal y derechos conexos) son Catamarca (1988) Córdoba ⁴³ (2001), Formosa (2003), Entre Ríos (2008) y Chubut (2010). En el otro extremo Mendoza (1916), La Pampa (1994) y Tucumán (2006) no registran el término vivienda de modo explícito. El resto de las provincias pueden ser agrupadas según se refieran de modo genérico a este derecho (San Juan -1986-, Tierra del Fuego -1991-, Corrientes -2007- y La Rioja -2008-), lo integren dentro del marco más amplio de otros derechos sociales (Misiones -1958-, Santa Fe -1962-, Jujuy -1986-, Río Negro -1988-, Chaco -1994-, Provincia de Buenos Aires -1994-, Santa Cruz -1998- y Neuquén -2006-), o bien incluyan cláusulas de especial protección en la materia a sectores vulnerables (San Juan -1986-, San Luis -1987-, Salta -1998-, Santiago del Estero -2005-).

En ese contexto el artículo 31 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se encuentra primero tanto en el primero como en el último grupo, es decir entre aquellos que mayor reconocimiento otorgan al derecho, y que otorgan mayor protección

41 Para un análisis de las experiencias de cooperativas ver ZAPATA, María Cecilia, "El rol de la institucionalidad pública en experiencias autogestionarias de vivienda en la Argentina", en *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. xvi, n° 50, pp. 229-264.

42 Al no ser un trabajo de Derecho comparado provincial nos limitamos a analizar el registro explícito de la cuestión habitacional en los textos constitucionales. Un trabajo serio en la materia requeriría un análisis integral y sistemático del texto constitucional provincial y de la normativa local. Tal, sin embargo, excedería los objetivos de este artículo.

43 La Legislatura de la Provincia de Córdoba llegó incluso a declarar la inembargabilidad de la vivienda única familiar, que luego sería declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia en la regresiva sentencia de 2002 "Banco del Suquía S.A. v Juan Carlos Tomassini" (*Fallos*, 325:428).

ante las vulneraciones ⁴⁴. La primera línea del texto constitucional garantiza no sólo el derecho a la vivienda, sino también a un hábitat adecuado. El mismo es definido, en las *Actas de la Asamblea Constituyente de la Ciudad*, “...como el entorno donde el grupo familiar desarrolla sus actividades, comprendiendo la vivienda y la infraestructura que sirve a la misma como agua potable, electricidad, gas, desagües pluviales y cloacales, pavimento, alumbrado público, recolección de residuos, transportes y comunicaciones, etcétera” ⁴⁵. A mayor abundancia, en las actas de la asamblea se encuentran numerosas referencias a la necesidad de reparar las desigualdades estructurales que ya eran evidentes a la época de la sanción del texto constitucional ⁴⁶. Por otro lado este artículo debe ser concordado con el 17 y el 18, referidos al desarrollo de políticas sociales destinadas a superar las condiciones de pobreza y exclusión, la asistencia a personas con necesidades básicas insatisfechas, el acceso igualitario a los servicios públicos y a un ideal de desarrollo que evite y compense las desigualdades.

44 El art. 60 de la Constitución de San Juan establece que el Estado provincial “propugna el logro de una vivienda digna para todos los habitantes”; los art. 56 de la Constitución de San Luis y 37 de la Constitución de Salta obligan a los poderes públicos a facilitar el acceso a la vivienda a los sectores de menores recursos; y el art. 37 de la Constitución de Santiago del Estero reconoce a cada habitante de la provincia el derecho a acceder a una vivienda que satisfaga las necesidades mínimas de su núcleo familiar.

45 Inserción del convencional Cabiche “La pobreza y la política social”, en CONSEJO DE LA MAGISTRATURA DE LA CABA [CMCABA] *Diario de Sesiones: Convención Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Jusbaire, Buenos Aires, 2016, v.2, p.835.

46 Al momento de aprobar el texto del artículo 31 el convencional Jozami, luego de describir la problemática habitacional, define la política de vivienda como prioritaria para la ciudad (CMCABA, *Diario de Sesiones v.3*, p. 499). En la misma línea intervienen los convencionales López (CMCABA, op. cit., p.501), Oviedo (CMCABA, op. cit., p.502) y Vivo (CMCABA, op. cit., p.504). Tal es la preocupación que la cuestión aparece en otras oportunidades. Por ejemplo a convencional Lubertino, al referirse a la igualdad entre hombres y mujeres critica la suscripción con reservas del documento de HABITAT II realizada ese mismo año (CMCABA, *Diario de Sesiones v.2*, p. 656). A su vez expresan de modo explícito su preocupación ante el avance de la pobreza estructural los convencionales Jozami (CMCABA, op. cit., p. 720), Cabiche (CMCABA, op. cit., p. 725), en el marco de la debate sobre el artículo 44 y Collin (CMCABA, op. cit., p. 896) en oportunidad de discutir el artículo 52.

Este reconocimiento de un alcance amplio del derecho a la vivienda se encuentra a su vez en consonancia con las tendencias progresivas del sistema universal de protección. El art. 25 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* y el art. 11 del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* reconocen el derecho de todas las personas a un nivel de vida adecuado, en el marco del cual se incluye de modo explícito, en ambos textos, el derecho a la vivienda. En 1976, en el marco de la conferencia HABITAT I ⁴⁷ se había reconocido a la vivienda y los servicios adecuados como un derecho humano básico, aunque con un notable margen de discrecionalidad a los Estados parte, en 1996, en el marco de HABITAT II ⁴⁸, el margen de discrecionalidad estatal se ve desplazado por el compromiso de los Estados para enfrentar el deterioro en las condiciones de vida experimentado por la población del globo, así como también para “garantizar progresivamente el pleno ejercicio del derecho a una vivienda digna”. También en el plano del sistema universal de protección el Comité de Derechos Humanos de la ONU a través de la Observación General n° 4 (1991) establecía como aspectos del derecho a la vivienda digna los siguientes: a) seguridad en la tenencia; b) disponibilidad de servicios e infraestructura, c) soportabilidad del gasto, d) habitabilidad, e) asequibilidad, f) lugar adecuado y g) adecuación cultural ⁴⁹. A su vez, la Observación General n° 7 (1997) resalta la seguridad en la tenencia y la problemática de los desalojos forzosos, incluyendo aquellos realizados en nombre del “desarrollo” ⁵⁰.

47 Disponible en: https://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/The_Vancouver_Declaration_19761.pdf

48 Disponible en: <https://www.un.org/ruleoflaw/wp-content/uploads/2015/10/istanbul-declaration.pdf>

49 OG N° 4, “El derecho a una vivienda adecuada”, sexto período de sesiones 1991, documento E/1991/23. Estas especificaciones han sido largamente trabajadas por la doctrina. Para un análisis de las mismas remitimos a DEFENSORÍA DEL PUEBLO-CABA, *La situación habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, DPCABA, Buenos Aires, 2015, p. 5. Para un mayor desarrollo ver BALDIVIEZO, Jonatan [et.al], “Dimensiones del Derecho a la Ciudad y estándares de integración sociourbana. Hacia una construcción territorial igualitaria”, en *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad de Buenos Aires*, Año 6 número 10.

50 OG N°7 “El derecho a una vivienda adecuada”, 16° período de sesiones, en documento E/1998/22. En particular parágrafo 7 y siguientes respecto de los

III.2. Políticas públicas urbanas y pautas constitucionales

Definido el derecho a la vivienda en sentido amplio -a través de la inclusión del hábitat adecuado en igualdad de jerarquía-, el texto del artículo 31 dispone una serie de directivas:

En primer lugar “(r)esuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos”. Lo primero que cabe señalar es que el constituyente ha decidido anudar la cuestión habitacional con aquella relativa a la infraestructura y los servicios urbanos, señalando en ambos casos una deuda del Estado con sus habitantes más perjudicados por la distribución desregulada de vivienda y bienes comunes urbanos. En lo que respecta al primer punto, resulta acertada la lectura integral planteada por el texto constitucional. La infraestructura y los servicios no deben ser interpretados, en un sentido restringido, como el mero acceso al tendido eléctrico o la red de agua potable, sino como “el conjunto de obras que soportan la configuración y el funcionamiento de una ciudad”⁵¹. La inserción de las personas en el tejido urbano es una de las dimensiones principales de la inserción de las personas en el tejido social. La infraestructura y los servicios son, en este sentido, los dispositivos que hacen posible “vivir en la ciudad” y participar en la distribución de los bienes sociales⁵². En segundo lugar, el constituyente reconoce de manera explícita la situación de desigualdad estructural que atraviesa la Ciudad de Buenos Aires, y que resulta perfectamente ilustrada en una larga lista de resoluciones judiciales originadas en la inacción sistemática del GCBA⁵³.

que se producen en el marco de los procesos de cambio urbano. Para un análisis pormenorizado ver CHRISTE, *Los derechos sociales en acción...*, pp. 340-341.

51 PIREZ, Pedro, “La urbanización y la política de los servicios urbanos en América Latina”, en *Andamios*, v. 10, n° 22, p. 46.

52 PIREZ, op. cit., p. 47. En el mismo sentido OSZLAK, Oscar, *Merecer la ciudad: los pobres y el espacio urbano*, CEDES, Buenos Aires, 1991, pp. 23 y 24.

53 En materia educativa el caso “aulas container” (“Iglesias José Antonio y otros c/GCBA s/amparo (art. 14 CCABA)”, Expte. N° EXP-15.909/0); en materia de higiene el caso “tachos zona sur” (Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c/GCBA s/amparo (Art. 14 CCABA)”, Expte. EXP-18112/0). Ver RODRÍGUEZ, María C. [et.al], *Contradiendo la Constitución de la Ciudad: un análisis de los programas habitacionales de la ciudad de Buenos Aires en el período 2003-2015*, [Serie Documentos de trabajo n° 72]. Inst. G. Germani, Buenos Aires, 2015.

Por último debe señalarse que en el texto original la prioridad había sido asignada tanto a los sectores de pobreza crítica como a aquellos con necesidades especiales. Fue la intervención de la convencional Patricia Bullrich la que solicitó y consiguió la exclusión de todas las personas con necesidades especiales que no fuesen de escasos recursos ⁵⁴.

El segundo apartado del artículo: “(a)uspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva”. Esto constituye un claro mandato de intervención y regulación del mercado inmobiliario y es consistente con el mandato de solución progresiva del apartado anterior: Los inmuebles ociosos generan fuertes desajustes en la trama del desarrollo urbano: impiden el pleno aprovechamiento de la infraestructura existente, generan un “efecto de escasez” en la oferta que perjudica siempre a los sectores populares y estimulan la *financierización* de la vivienda, lo que a su vez redundo en menor cantidad de fondos disponibles para ser reinsertados en el proceso productivo a través de créditos ⁵⁵. Los planes autogestionados apuntan a resolver uno de los problemas generados por la asignación de recursos habitacionales orientada por la rentabilidad ⁵⁶. Por su parte, el texto también hace referencia explícita a la integración social y urbana de la población habitacionalmente marginada. La manda constitucional exige, entonces, la integración de la población con criterio de radicación definitiva. En este sentido queda claro entonces que las políticas de urbanización no sólo deben ser respetuosas de las comunidades intervenidas, sino que son éstas y no la tierra el foco de la integración ⁵⁷. En la misma línea, los denominados proce-

54 CMCABA, *Diario de Sesiones* v. 3, p. 503.

55 En la Argentina el impuesto inmobiliario representa entre un 3% y un 4% de la recaudación pública, muy por debajo del 10% que representa en países con escasa intervención estatal como Estados Unidos o Australia, o el 12% de Inglaterra. Ver PAOLINELLI, Jorge César [et.al.], “El problema de los inmuebles urbanos ociosos”, en *Teuken Bidikay*, n° 4, 2013, pp. 87-106.

56 Ver ZAPATA, María Cecilia, “El rol de la institucionalidad...”.

57 En otros trabajos hemos desarrollado los diversos modos en que se ha abordado la integración sociourbana del hábitat popular. Ver SÁNCHEZ, Sandra I. [et.al.], “Dilemas en torno a la ‘urbanización’, ‘reurbanización’ o ‘integración socio-urbana’ de villas: proyecto urbano o proyecto social”, en *XXXI Jornadas*

sos de gentrificación también requieren de la intervención pública en orden a preservar los derechos garantizados por la Constitución ⁵⁸.

Por último, el tercer apartado del artículo 31 se refiere a la regulación de “(...) *los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones*”. Para 2013 se estimaba que un 4% del stock de viviendas de la ciudad se encontraba destinado al mercado del alquiler informal ⁵⁹. Concentrados en la zona sur, con precios notablemente más elevados en proporción a los servicios prestados, en general en pésimas condiciones de habitabilidad y sin seguridad jurídica para los locatarios, los hoteles, inquilinatos y pensiones se insertan en el vacío dejado por el mercado y por el Estado ⁶⁰. Sin posibilidades de insertarse en el mercado formal de locaciones urbanas, y menos aun de convertirse en propietarios, la problemática de los habitantes de hoteles, pensiones e inquilinatos es definida por el constituyente como una prioridad explícita ⁶¹.

IV. Conclusiones

El rol de un mercado casi completamente desregulado en la intensificación del déficit habitacional, ya visible para los constituyentes en la década del '90 se confirmaría durante la primera década de este siglo. Los estudios sobre la evolución del mercado inmobiliario

de Investigación y XIII Encuentro Regional Si+ desnaturalizar y reconstruir, FADU, Buenos Aires, 28 a 29 de septiembre de 2017.

58 Ver DI VIRGILIO, Mercedes y GUEVARA, Tomás, “Gentrificación liderada por el Estado y empresarialismo urbano en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, en *Estudios Sociales Contemporáneos*, n° 11, pp. 12-23.

59 CESBA, *La Ciudad de Buenos Inquilinizada: un análisis acerca del mercado formal e informal de alquiler como estrategia de acceso a la vivienda en la CABA*, CESBA, Buenos Aires, 2015, pp. 71 y ss.

60 Vale recordar que uno de los elementos que definiría la posición de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Quisberth Castro” fue el empeoramiento en la salud del menor debido a las condiciones de habitación a las que se encontraban sometidos en un hotel de esta ciudad. Ver. C.S.J.N. “Q.C.S.Y. c/GCBA s/Amparo” 24/04/2012, fs. 26.

61 Ver SÁNCHEZ, Sandra I., “Procesos de gentrificación en la Ciudad de Buenos Aires. La cuestión habitacional en los hoteles, pensiones, inquilinatos y casas tomadas”, en *UBA Universidad y Sociedad: desafíos de la investigación interdisciplinaria*. Eudeba, Buenos Aires, 2005, pp. 85-134.

en la Ciudad, a más de 20 años de la sanción de la Constitución, nos indican que los habitantes no propietarios de la ciudad no pueden acceder a una vivienda en el mismo barrio en el que viven: el costo promedio de una cuota de crédito hipotecario excede en el doble y el triple -según la zona- el ingreso familiar promedio⁶². Esto a su vez permite entender el carácter estructural del proceso de inquilinización de la ciudad⁶³. El mercado, desregulado, tampoco apunta a satisfacer las necesidades de los habitantes de la Ciudad. Si analizamos el desajuste entre viviendas permisadas (oferta inmobiliaria) y nuevos hogares (necesidades habitacionales concretas) para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre 2001 y 2010 se observa que, si bien en promedio la capacidad habitacional de la Ciudad habría aumentado en un 10%, en las comunas del sur existe un déficit de soluciones habitacionales (más hogares que viviendas) mientras que en el resto de la Ciudad, y especialmente las comunas de zona norte, se da el problema opuesto (más viviendas que hogares)⁶⁴.

En este contexto el constituyente ha optado por: a) dar una definición amplia del derecho a la vivienda, tanto en lo que hace al texto literal de la norma como al compararla con otros textos equivalentes; b) establecer una serie de mandas constitucionales explícitas que determinan no sólo los límites sino la dirección que debe tomar la política pública urbana y c) adoptar una posición, también explícita, respecto de las exclusiones generadas por el desarrollo urbano y el rol que le cabe al Estado local. Así, resulta claro que la interpretación meramente formal del principio de igualdad, así como la reducción de la autonomía a la mera “autonomía de la voluntad” resultan de plano incompatibles con el texto constitucional. Por el contrario, existe una fuerte preocupación del constituyente respecto de la **igualdad material** y la **posibilidad real de habitar la ciudad** que nos llevan a afirmar que éste es el piso a partir del cual

62 Ver CESBA, *La Ciudad de Buenos Aires inquilinizada...*, pp. 68 y ss.

63 De un piso de 22% de inquilinos en 2001 la Ciudad de Buenos Aires ha llegado a un 30% para 2011. Ver CESBA, *La Ciudad de Buenos Aires inquilinizada...*, p. 61.

64 Este 10% de ventaja para la construcción contrasta fuertemente con el 86% (comuna 8), 50% (comuna 1) y 40% (comunidades 4 y 7) de déficit habitacional. Ver RASPALL, T. [et.al.], *La política habitacional porteña en la posconvertibilidad: Un análisis de las intervenciones ejecutadas en el hábitat popular y sus efectos en la valorización/desvalorización del suelo urbano*. [Serie Documentos de trabajo n°79]. Inst. G. Germani, Buenos Aires, 2017, p.12. Ver también CESBA, *La Ciudad de Buenos Aires inquilinizada...*, p. 42.

deben ser leídos ambos principios constitucionales, trazando el límite entre la discrecionalidad y la arbitrariedad o inconstitucionalidad de las acciones y omisiones desplegadas por el GCBA.