

# RESPUESTAS DE EMERGENCIA PARA POBLACIÓN EN EMERGENCIA HABITACIONAL

Laura Royo <sup>1</sup>

## I. La emergencia habitacional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), la más rica del país y aquella que cuenta con una Constitución sumamente protectoria de los derechos sociales, existen numerosos habitantes que encuentran su derecho a la vivienda vulnerado pese a que dicho derecho está garantizado en numerosos Tratados internacionales <sup>2</sup> de derechos humanos que han sido incorporados con jerarquía constitucional a la Constitución Nacional. Esto quiere decir que su cumplimiento no sólo resulta obligatorio a nivel nacional sino también local.

---

1 Abogada, graduada de la Facultad de Derecho de UBA. Magister en Políticas Sociales, Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales (UBA). Docente de la Facultad de Derecho (UBA). Investigadora adscripta del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja”. Integrante del Grupo de Trabajo Interdisciplinario “Derechos Sociales y Políticas Públicas”. E-mail: lauraroyo@gmail.com.

Este artículo recupera algunos puntos de la Tesis de Maestría “Las políticas habitacionales de emergencia en la Ciudad de Buenos Aires en el periodo 2006-2012 desde un enfoque de derechos humanos. El contraste entre las políticas de la emergencia y el derecho a la vivienda”, Maestría en Políticas Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Defendida el día 28 de noviembre de 2014.

2 El derecho a una vivienda adecuada está consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos (Art. 25); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Art. 11); Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Art. XI) y Convención Americana sobre Derechos Humanos (Art. 26), la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (Art. 5.e.iii); y Convención sobre los Derechos del Niño (Art. 27.3). Entre ellos el más relevante es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) que en su art. 11 dispone que: “*Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia*”.

En este sentido, se ha incorporado el enfoque de derechos humanos que implica que el Estado tiene la obligación de satisfacer -al menos- el contenido mínimo de los derechos; la de utilizar al máximo los recursos disponibles, la universalidad en las acciones, el principio de progresividad y no regresividad; el principio de igualdad y no discriminación; la producción de información, la participación de los sectores afectados en el diseño de las políticas públicas y el acceso a la Justicia <sup>3</sup>. Este último implica el fortalecimiento de diversos mecanismos de exigibilidad de derecho tanto administrativo como judicial y mecanismos de reclamo, control y rendición de cuentas. Otro de los elementos fundamentales para poner en práctica este enfoque es reconocer a los receptores de las políticas como titulares plenos de derechos y no como meros “beneficiarios” de políticas públicas. Por lo que concebir a los individuos y grupos como titulares de derecho implica garantizar que pueden exigir el respeto, protección y realización de sus derechos y garantías.

Específicamente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires pese a que la población se mantuvo estable en los últimos diez años <sup>4</sup> se han precarizado las condiciones en las que vive una gran porción de la Ciudadanía en términos de hacinamiento, condiciones de habitabilidad <sup>5</sup>, etc. En términos de hacinamiento el propio GCABA (2013) afirma que en el año 2001 el 1,2% de los hogares vivían con condiciones de hacinamiento aumentando al momento del informe hasta el 4 % de los hogares. Según DI VIRGILIO y RODRÍGUEZ <sup>6</sup> entre 1991 y 2001 la

---

3 ABRAMOVICH, Víctor y PAUTASSI, Laura (compiladores), *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2009, p.17.

4 De acuerdo al Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001 se registraban 1.008.867 viviendas, 211.234 personas y 67.917 hogares de un total de 2.725.094 personas que conforman 1.024.231 hogares particulares en la CABA se encontraban en situación de déficit habitacional ya sea por las condiciones de la vivienda como por situaciones de hacinamiento. Una década más tarde, en el Censo de 2010, se registraron un total de 1.479.015 viviendas, 1.150.134 hogares y 2.891.082 de población en la CABA. Ver también Defensoría del Pueblo de la ciudad (2015).

5 GCABA, *Serie de Informes Situación Habitacional CABA. Documento N° 2. Diagnóstico Déficit Habitacional por Comunas en CABA*, Instituto de Vivienda, Diciembre 2013.

6 DI VIRGILIO, María Mercedes y RODRÍGUEZ, María Carla, *Producción social del hábitat*, Café de las Ciudades, Buenos Aires, 2013.

proporción de hogares afectados por problemas habitacionales en la Ciudad aumentó un 77,6%. El 4,6% del total de viviendas de la Ciudad son registradas como precarias <sup>7</sup> y particularmente, se destaca un aumento de la población en villas de más del 50% respecto del 2001 <sup>8</sup>. La Defensoría del Pueblo de la Ciudad (2015) sostiene que actualmente el 6% de la población total de la CABA reside en villas y asentamientos precarios, mientras que en el año 2001 esa proporción representaba el 3,9% de la población.

Sobre el déficit habitacional <sup>9</sup> el Gobierno de la Ciudad (GCABA en adelante) (2012) lo ha estimado en un 9,7% de los hogares <sup>10</sup>. No

---

7 Defensoría del Pueblo de la CABA, “La situación habitacional en la ciudad de Buenos Aires”, disponible en <http://www.defensoria.org.ar/noticias/el-deficit-habitacional-en-la-ciudad-autonoma-de-buenos-aires-informe-especial-de-la-defensoria/>, 2015.

8 CARVINO, Cristina, “Urbanización de asentamientos informales en el Área Metropolitana de Buenos Aires”, en ACIJ, *Urbanización de villas y asentamientos en Buenos Aires*, 2016.

9 Si bien el concepto involucrado en su cálculo es sencillo, es decir, la brecha entre demanda y oferta de viviendas en un momento y espacio determinado, existen importantes discusiones en cuanto a una definición más precisa, tanto por el lado de su componente físico como demográfico, lo que origina una gran diversidad de estimaciones. Tradicionalmente se han distinguido dos fuentes o tipos de requerimiento habitacional: uno de tipo cualitativo, relacionado con mejorar la calidad del parque habitacional, y otro, déficit cuantitativo, relacionado con la expansión del número de viviendas. La medición del déficit supone opciones metodológicas que tienen consecuencias sobre la inferencia de requerimientos sectoriales y posibilidades de definir políticas y programas. En general, el cómputo del déficit cuantitativo estima la cantidad de viviendas que la sociedad debe construir o adicionar a las existentes para absorber las necesidades acumuladas. El déficit cualitativo se refiere a las viviendas particulares que deben ser mejoradas en cuanto a su materialidad, servicios y/o espacio y su cómputo se refiere a viviendas con problemas recuperables, diagnosticados con información sobre la tipología, materialidad, dotación de servicios y densidad de los recintos habitables. ARRIAGADA LUCO, Camilo, (2003) “América Latina: información y herramientas sociodemográficas para analizar y atender el déficit habitacional”, en CEPAL, Serie Población y Desarrollo N° 45, Santiago de Chile.

10 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, (2012), “Déficit habitacional, Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación”. Disponible en:

[http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des\\_social/evaluacion\\_programas/informes\\_condiciones\\_vida/Vivienda\\_2012.pdf](http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/evaluacion_programas/informes_condiciones_vida/Vivienda_2012.pdf)

obstante, esta cifra representa un incremento de casi dos puntos porcentuales desde 2001, lo que equivale a que 79.890 hogares más que se encuentran en esta situación. Asimismo, el GCABA sostiene que, el 6,3% de los hogares necesita acceder a una nueva vivienda para solucionar su problemática habitacional ya que presentan alguna de estas situaciones: la vivienda en la que viven es considerada irrecuperable, comparten la vivienda con otro hogar o no tienen ningún tipo de vivienda <sup>11</sup>. Esto se ve agravado en la zona sur de la Ciudad donde se encuentra la mayor cantidad de hogares con vulnerabilidad habitacional en términos de mayor hacinamiento crítico, más bajo porcentaje de hogares con calidad constructiva deseable, y mayor porcentaje de viviendas consideradas como “irrecuperables” <sup>12</sup>. Esto ya que ciertos sectores del sur de la Ciudad no son zonas buscadas para residir por clases medias y altas ya que se encuentran en lugares alejados del centro, son zonas inundables, contaminadas, con escaso equipamiento urbano, falta de provisión de servicios públicos y efectores sociales desbordados <sup>13</sup>.

Luego de la crisis socio-económica, política y financiera que atravesó la Argentina a fines del año 2001 y principios del 2002 se fortaleció un proceso de promoción de la inversión privada y construcción inmobiliaria que en la CABA se produjo fuertemente. En este sentido, a mediados de la década, las viviendas suntuosas y lujosas acaparaban el porcentaje más alto de los permisos solicitados alcanzando más del 50% del total <sup>14</sup>. Sin embargo luego de la desaceleración de la actividad de la construcción ha aumentado la proporción

---

11 GCABA, Serie de Informes Situación Habitacional CABA *Documento N° 2 Diagnostico Déficit Habitacional por Comunas en CABA* Instituto de Vivienda Gerencia General IVC Diciembre 2013.

12 Ídem nota anterior.

13 Ministerio Público Tutelar, “La dimensión social de las relocalizaciones de población en la Cuenca Matanza Riachuelo. El fallo “Mendoza” y los derechos de la infancia en la zona sur de la ciudad de Buenos Aires”. Documento de trabajo N° 16, Noviembre 2012.

14 Centro de Estudios para el Desarrollo Económico Metropolitano (CEDEM), (2012), Cuaderno de Trabajo N°13. “La otra cara del boom de la construcción y el consumo: dificultades para el acceso al crédito hipotecario para la compra de viviendas en la Ciudad de Buenos Aires”. Dirección General de Estadística y Censos. Disponible en:

de viviendas sencillas pero las viviendas lujosas y suntuosas siguen representado en promedio aproximadamente un tercio de los permisos demandados <sup>15</sup>. Este *boom* de la construcción estuvo concentrado en muy pocos barrios de la Ciudad, fundamentalmente en Palermo, Caballito, Villa Urquiza y Puerto Madero en contraposición con el escaso dinamismo del sur de la Ciudad. En este marco, se flexibilizaron las leyes que regulan el espacio público, zonificaciones, códigos de planeamiento urbano privilegiando así la localización de los nuevos emprendimientos privados.

Como parte principal de este proceso se ha reforzado el rol preponderante del mercado constituyéndolo como el satisfactor de necesidades y retrayendo así el papel del Estado en materia de políticas habitacionales. En la última década los precios de las viviendas han aumentado notablemente, la moneda de intercambio es el dólar y éste no ha tenido relación alguna con el aumento de los salarios sumado a las escasas posibilidades de acceso al crédito para los sectores marginados de la Ciudad <sup>16</sup>. Por su parte, el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC en adelante) ha tenido un escaso impacto en el mercado de la vivienda ya que entre 2003 y 2007 este organismo reclamó apenas el 2.85% de la superficie solicitada para la construcción de vivienda nueva reduciéndose a 0.34% promedio entre 2008 y 2011 <sup>17</sup>.

Como consecuencia de la falta de acceso a créditos hipotecarios, el acceso a la propiedad se vio limitado y se produjo un notable au-

---

[http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/sis\\_estadistico/cuadernos\\_cedem\\_2012\\_013.pdf](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/cuadernos_cedem_2012_013.pdf)

15 Asesoría General Tutelar (AGT) y Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), *Infantilización del déficit habitacional: una temática invisible. Informe de Actualización 2008-2011*, Eudeba, Buenos Aires, 2013.

16 Sobre créditos individuales para grupos en situación de vulnerabilidad ver ROYO, Laura, “Las políticas de los créditos hipotecarios en las Ciudad de Buenos Aires para familiares vulnerables: ¿mito o realidad?”, en PAUTASSI, Laura y GAMALLO, Gustavo (directores), *El bienestar en brechas. Las políticas sociales en la Argentina de la posconvertibilidad*, Biblos, Buenos Aires, 2015.

17 CARMONA BERRENECHA, Verónica y MESSINA, Giuseppe M., “La problemática habitacional en la ciudad de Buenos Aires desde la perspectiva de la provisión de Bienestar”, en PAUTASSI, L. y GAMALLO, G. (dir.), ob. cit. en nota anterior.

mento de inquilinos en la Ciudad. Según el Censo 2010 los hogares que alquilan aumentaron en un 7% en comparación con el censo anterior, cifra que se encontraba en baja desde 1947. Alcanza entonces al 40% los hogares que están integrados por inquilinos u ocupantes<sup>18</sup>.

Por todo ello y en función del incremento de los precios para habitar en la Ciudad, los sectores marginados se vieron obligados a buscar viviendas en condiciones más deficitarias que las que tenían o directamente debieron migrar de la Ciudad hacia, principalmente, el conurbano bonaerense o bien mudarse a villas. Esta situación de déficit habitacional entra en clara tensión con la existencia de una gran cantidad de viviendas desocupadas que según el Censo 2010 se contabilizaron 340.975, esto es, el 24% del total de viviendas relevadas en la Ciudad<sup>19</sup>.

Resulta llamativa esta situación en un marco sumamente protectorio de derechos como la de Ciudad de Buenos Aires. A partir de la reforma constitucional nacional de 1994 y la sanción de la Constitución de la CABA en 1996 se han ampliado las obligaciones que en materia de derechos humanos ha asumido el Estado al momento de diseñar e implementar políticas públicas. Como contracara de estas obligaciones estatales, se amplió el catálogo de derechos y garantías así como también se incrementaron y mejoraron los mecanismos para la exigibilidad de los derechos. Específicamente la Constitución de la Ciudad garantiza *“políticas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos. Asiste a las personas con necesidades básicas insatisfechas y promueve el acceso a los servicios públicos para los que tienen menores posibilidades”* (art. 17) y específicamente en materia habitacional no sólo que reconoce el *“derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado”* sino que también asume como obligación positiva resolver *“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”*. Al mismo tiempo auspicia *“la incorporación*

---

18 ACIJ, *Buscar un techo. La problemática de los inquilinos y los alquileres en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, 2016 y Defensoría del Pueblo de la CABA, 2015.

19 Defensoría del Pueblo de la CABA, 2015.

*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” (art. 31).*

La situación de emergencia habitacional ha sido permanente en los últimos diez años sin perjuicio de que han integrado la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires diversos funcionarios de diversos partidos políticos. Esto denota que el problema de déficit habitacional es estructural y permanece sin respuesta desde la política pública desde hace años. Desde la Legislatura se ha declarado en varias oportunidades la emergencia habitacional de la CABA a través de las leyes 1408/04, 2472/07 <sup>20</sup> y 2973/08 que fueron sistemáticamente vetadas parcialmente por el Poder Ejecutivo local dejando así sin efecto la suspensión de la ejecución de desalojos de inmuebles del GCABA mientras durase la emergencia que proponían las sucesivas leyes <sup>21</sup>.

El trabajo legislativo en materia de vivienda en el último decenio se centró principalmente en declaraciones y pedidos de informes al Poder Ejecutivo ya que, en general, han sido escasas las iniciativas de proyectos de ley que han sido tratadas y aun menores los proyectos que se han convertido en leyes. Estos últimos se tratan principalmente de respuestas habitacionales dirigidas a grupos geográficamente delimitados tales como villas, núcleos habitacionales transitorios, complejos habitacionales, etc. pero sin generar respuestas estructurales a los problemas de vivienda de la Ciudad. Sin perjuicio de ello, es importante destacar la sanción de la Ley de Protección

---

20 Es importante destacar que durante el mismo año que se prorrogaba la emergencia habitacional, la misma Legislatura aprobó el Código de Procedimientos Contravencional Penal de la Ciudad (ley N° 2303/07) a través del cual se permite a propietarios de inmuebles usurpados solicitar su restitución anticipadamente sin conectar la problemática de déficit habitacional que define al periodo estudiado y las consecuencias que ello implica para los derechos de los habitantes de dichos inmuebles ya que no se garantizó adecuadamente el derecho a la defensa de éstos.

21 En el año 2010, en pleno auge del conflicto de la toma del Parque Inoamericano, la Legislatura volvió a insistir con la prórroga de la ley de emergencia habitacional (Proyecto de Ley 3654/10) pero fue vetado por el Poder Ejecutivo a través del Decreto N° 38/2011 argumentando que la prórroga anterior había vencido el 4 de noviembre de 2010.

y Garantía Integral de los Derechos de las Personas en Situación de Calle y en Riesgo de Situación de Calle N° 3706 de 2010, que entró en vigencia en mayo de 2011, ya que dispuso que aquellos que residen de forma transitoria o permanente en los paradores del GCABA deben ser consideradas como personas en situación de calle ya que ese tipo de alojamiento no implica una superación de la emergencia habitacional rebatiendo la postura de la jurisprudencia del Poder Judicial de la CABA hasta ese momento, cuestión sobre la que se ahondará más adelante.

En este marco este trabajo se centrará en el análisis del Programa “Atención para familias en situación de calle” y su relación con la red de paradores y hogares de tránsito destinados a personas en inminente o efectiva situación de calle desde un enfoque de derechos humanos. Asimismo se analizará la masiva judicialización de dicha política y las respuestas alcanzadas luego de la intervención de dos poderes del Estado que deben garantizar el goce del derecho a la vivienda adecuada.

## **II. El subsidio habitacional: la política de vivienda por excelencia en el último decenio**

El eje de las políticas habitacionales ofrecidas por el GCABA para aquellos grupos de la población de la CABA considerados como “vulnerables”, “excluidos”, “marginados” está puesto en el Programa “Atención para familias en situación de calle” en combinación con el alojamiento en la red de paradores y hogares <sup>22</sup>. Los receptores de dichas políticas públicas no están insertos en ninguna modalidad habitacional definida ni geográficamente determinada. Es decir que estas políticas están orientadas a aquellos que están fuera de conjuntos habitacionales, villas o asentamientos, núcleos habitacionales transitorios ni pertenecen a alguna organización social, barrial, cooperativa, etc. que incida en el modo de habitar de ellos. Este conjunto de políticas habitacionales está orientado, principalmente, a quienes no forman parte de ningún colectivo. Generalmente son familias que se encuentran en situación de calle, o en inminencia de

---

<sup>22</sup> El programa “Buenos Aires Presente” (BAP) atiende a personas en situación de emergencia y funciona como nexo entre las personas en situación de calle y los paradores nocturnos y hogares de tránsito. Son lugares de pernocte donde se ofrece comida y un sitio donde pasar la noche.

estarlo, frecuentemente como consecuencia de procesos de desalojos. Algunas de ellas ingresan a paradores y hogares de tránsito de los que egresan por su incorporación en el Programa que les permite alquilar habitaciones en hoteles familiares o bien ingresan directamente al Programa a través de su solicitud ante el Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat o a través de la derivación del Programa “Buenos Aires Presente” por encontrarse en situación de calle o en situación de desalojo.

El Programa de “Atención para familias en situación de calle” se creó en 2006 con el objeto de “*armonizar*” diversos programas existentes y “*mejorar la atención de las familias en situación de calle*”<sup>23</sup>. Anteriormente a esta misma población se le otorgaba el alojamiento en hoteles que el Estado contrataba directamente<sup>24</sup>. Con este Programa se le transfiere el dinero para que la familia contrate en el mercado dejando en claro que el subsidio debe ser utilizado únicamente para cubrir gastos de alojamiento. Se busca “*brindar asistencia a las familias en situación de calle*” y como objetivos específicos “*fortalecer el ingreso familiar exclusivamente con fines habitacionales y la orientación de aquéllas en la búsqueda de distintas estrategias de dar solución a su problemática habitacional*” (Decreto 690/06; art. 3). Para ello, se estableció la entrega de un subsidio que tiene un límite temporal de seis meses con posibilidad de extenderlo únicamente por cuatro meses más a criterio de la Administración si considera que persiste “*la situación que en su momento, motivara la entrega del beneficio*”<sup>25</sup> (Decreto 690/06, art. 5).

---

23 Considerandos Decreto 690/06, 5° y 6° párrafo.

24 “Programa para las Familias Sin Techo”; se buscaba a través de este dispositivo “brindar asistencia social transitoria a grupos familiares sin recursos económicos que transiten situación de emergencia habitacional proporcionando orientación y asistencia para solucionar dicha emergencia”. Esto se realiza a través de alojamiento y alimentación en forma temporaria. Para ello se ofrecía el alojamiento en el Hogar 26 de julio (sólo recibía mujeres solas o con hijos) o el pago de un hotel por 15 días o a través de unidades de alojamiento familiar que conformen la red de ayuda a los “sin techo”.

25 El subsidio desde 2013 consiste en una suma total de \$10.800, abonado en un máximo de 6 cuotas mensuales y consecutivas de hasta \$1.800 cada una. Dependiendo de cada caso particular, y si la situación de vulnerabilidad social del beneficiario así lo amerita, la Autoridad de Aplicación podrá extender el presente subsidio y otorgar una suma adicional de hasta \$7.200, pagadera en

Se consideran como destinatarios del Programa a “*aquellas familias o personas solas en situación de calle efectiva y comprobable, entendiéndose por tal, a aquellas que se encuentren en forma transitoria sin vivienda o refugio por causa de desalojo judicial, desocupación administrativa, incendio, derrumbe, catástrofes naturales*” (Art. 1 Decreto 167/2011). Es decir que se atiende a todo aquel que cumpla con los requisitos exigidos en la normativa sin distinguir o indagar sobre las características individuales del universo de personas abordado por la política pública. En la práctica este Programa es implementado para abordar multiplicidad de situaciones constituyéndose como la única respuesta estatal frente a: desalojos masivos, desalojos de grupos familiares o personas solas aisladas, siniestros como incendios, inundaciones, derrumbes, desalojos administrativos dispuestos por el propio GCABA o judiciales desde usurpaciones masivas a vencimientos de contratos de alquiler, desalojos en villas, soluciones habitacionales para liberación del camino de sirga en el caso de la Cuenca Matanza Riachuelo, personas en situación de calle, mujeres víctimas de violencia familiar a cargo de su grupo familiar, etc. Las personas transitan por el Programa sin que se trabaje sobre sus trayectorias individuales, las posibilidades -si tuvieran- de insertarse en el mercado laboral sea formal o informal, la resolución de su situación habitacional, entre otras. Cuestiones todas que podrían considerarse para evaluar el éxito o fracaso de su tránsito por el Programa. Es decir, que hayan superado la situación excepcional de emergencia y encontrado respuesta a su problemática.

Según la normativa, el objetivo principal de la política en análisis es “*asistir a familias o personas solas en situación de calle*” (Decreto 690/06 art. 4). Específicamente esta “asistencia” consiste en una transferencia monetaria condicionada y transitoria ya que sólo dura 6 meses pudiéndolo extender por 4 más, se requiere el cumplimiento de condicionalidades en materia de educación y salud, y también,

---

un máximo de 4 cuotas mensuales adicionales de hasta \$1.800 cada una. Alternativamente, la Autoridad de Aplicación podrá disponer el pago del subsidio en una sola cuota por el monto total previsto de \$10.800 en los casos en que el beneficiario, al momento de ingreso al Programa, acredite fehacientemente la posibilidad de obtener una salida habitacional definitiva y concreta y ejerza la opción requiriendo dicho pago único. La opción del beneficiario a percibir el subsidio alternativo por salida definitiva en una cuota es excluyente de la percepción de toda otra suma (art. 1 Decreto 239/13).

mensualmente deben acreditar la “buena” utilización del subsidio. Se exige además que, al momento de requerir la extensión del subsidio, el solicitante debe demostrar sus esfuerzos para superar su situación de emergencia habitacional. Por lo que esta “asistencia” sería un “refuerzo”, una “ayuda” a la familia para cubrir sus gastos habitacionales. Desde el Poder Ejecutivo se complementa esta asistencia a través de la derivación o articulación con otros programas como Nuestras Familias, Ticket Social, Ciudadanía Porteña y Formación e Inclusión para el Trabajo.

Esta concepción del Programa respecto al rol que debe tener el receptor incorpora y mantiene vigentes supuestos clásicos del neoliberalismo que postulaban la primacía del mercado como mecanismo supremo de inclusión y la concepción de un individuo a cargo de sí mismo <sup>26</sup> y “*al cual se exige que se haga cargo de sí y que desarrolle las competencias y recursos necesarios para su inclusión en el mercado y el acceso a los bienes sociales, independiente de los recursos y soportes pre-existentes*” <sup>27</sup>. El individuo es el único culpable o responsable individual de sus padecimientos <sup>28</sup>. En el caso de las políticas de vivienda de emergencia el eje está puesto en que cada individuo satisfaga sus necesidades habitacionales a través de las reglas que el mercado propone. Sin perjuicio de que, según el diseño de la política, el subsidio viene a asegurar la autonomía familiar de elegir donde vivir; tal elección no resulta tal en la práctica ya que, de acuerdo a los precios de mercado actual, los receptores sólo pueden costear parcialmente el alquiler de habitaciones pequeñas en las cuales los miembros de la familia viven hacinados, con baño

---

26 VILAS, Carlos, “Políticas y políticas públicas”, en VILAS, Carlos, *Después del neoliberalismo. Estado y procesos políticos en América Latina*, Universidad Nacional de Lanús, 2011 y VILAS, Carlos, “El síndrome de Pantaleón: política y administración en la reforma del Estado y la gestión de gobierno”, *Foro Internacional* 165 (julio-septiembre 2001), vol. XLI (3) pp. 421-450.

27 SVAMPA, Maristella, Disertación para la apertura del Seminario los nuevos rostros de la marginalidad, Publicado en Laboratorio/on line, Revista de estudios sobre cambio social, año IV, número 15, primavera 2004. Buenos Aires. Instituto G. Germani. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.

28 CARBALLEDA, Alfredo, “La cuestión social como cuestión nacional, una mirada genealógica”, en Ciencias Sociales. Revista de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA N° 76, Buenos Aires, 2010.

y cocina compartidas, sin lugares de esparcimiento para los niños, donde la habitación se vuelve en el lugar para dormir, comer, trabajar para el caso de los adultos, hacer las tareas y jugar para el caso de los niños. Asimismo, la mayoría de los casos son habitaciones sin ventilación, oscuras y con humedad a precios exorbitantes <sup>29</sup>. Sin perjuicio de los altos precios del mercado hotelero y las condiciones de habitabilidad ofrecidas, muchas veces para los receptores del Programa resulta difícil encontrar disponibilidad en este tipo de establecimientos, más aun para las familias con niños y/o para familias numerosas. Los exorbitantes valores inmobiliarios sumado a las trayectorias e historias de vida de las familias receptoras de este Programa, signadas por su situación de vulnerabilidad, es poco frecuente que puedan cumplir con los requisitos exigidos para un alquiler en el mercado formal y menos aun sólo contando con el monto del subsidio asignado.

Pese al contexto inflacionario existente en el país, el monto del subsidio habitacional se mantuvo fijo desde 2006 a 2008 en \$450, de 2008 a 2011 en \$700; de 2011 a 2013 en \$1200 y desde junio de 2013 hasta la actualidad <sup>30</sup> el subsidio se mantiene en \$1800 mensuales.

Desde un enfoque de derechos humanos, el Programa de subsidios así como los paradores no cumplen con las obligaciones mínimas para satisfacer con el contenido mínimo del derecho a la vivienda. El alojamiento en hoteles familiares que cubre parcialmente el subsidio habitacional no protege contra ninguna forma de desalojo forzoso por lo que no garantiza la seguridad jurídica en la tenencia pese a que el Poder Ejecutivo controla y certifica mes a mes el “buen” uso habitacional de dicho subsidio. Asimismo otorgan de manera deficiente aquellos servicios que se consideran indispensables para garantizar la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición de las personas. El cobro del subsidio habitacional sólo viene a cubrir parcialmente una “necesidad” habitacional sin

---

29 ZAYAT, Demián, “El impacto de ‘Quisberth Castro’ en la jurisprudencia de la Cámara en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires. Un análisis empírico”, en Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Año 3, N° 4, Buenos Aires, 2013.

30 Nota del director del libro: El universo de estudio temporal del presente artículo alcanza hasta noviembre del 2016. Actualmente el monto del subsidio asciende a \$4000 según Decreto N° 637/GCABA/16.

que se articulen estrategias integrales, más allá de la ocasional derivación a un programa de carácter alimentario, para que las familias puedan superar su situación de pobreza o indigencia. Los subsidios fueron concebidos para todas las situaciones individuales de emergencia habitacional -sin distinción- y no para dar solución o dar cuenta de un déficit habitacional estructural. Asimismo no se articula esta política de emergencia con políticas habitacionales definitivas que puedan dar algunas respuestas al déficit habitacional de la Ciudad.

Por todo ello, la falta de respuestas desde las políticas públicas, ergo, la violación del derecho a la vivienda de miles de familias en la CABA ha sido cuestionado judicialmente generando así un segundo interlocutor -esto es el Poder Judicial- con facultades para ordenar el reingreso y permanencia en la única política pública existente para paliar la permanente emergencia. A continuación se analizará la intervención del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires en esta materia, como poder del Estado también obligado a satisfacer derechos sociales pero también aquel Poder menos estudiado en el campo de las políticas sociales.

### **III. La masiva judicialización de la política habitacional de emergencia**

La exigibilidad judicial en materia de vivienda en la Ciudad de Buenos Aires ha sido el modo que han encontrado numerosos grupos familiares para reclamar por la efectividad de sus derechos. Por tanto, se habilita la justiciabilidad a fin de exigir el cumplimiento de obligaciones estatales en materia de derechos humanos. Especialmente ABRAMOVICH y COURTIS <sup>31</sup> enfatizan en que aun cuando el Estado cumpla con la satisfacción de determinadas necesidades, no se puede afirmar que los destinatarios de esas acciones estatales gozan de ese derecho, hasta tanto se pueda verificar que la población se encuentra en condiciones de demandar judicialmente en caso de incumplimiento.

Distintos factores se combinan para dar explicación al fenómeno de exigir judicialmente la satisfacción de derechos sociales en

---

31 ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid, 2002.

Argentina y en particular en la CABA. Entre ellos, el deterioro de las condiciones económicas y sociales; la ausencia de respuestas adecuadas de los poderes Ejecutivo y Legislativo; la reforma constitucional de la Constitución Argentina en 1994, y la sanción de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires en 1996 que ampliaron el catálogo de derechos garantizados por el Estado e incluyeron nuevas herramientas para su protección <sup>32</sup>.

En esta lógica, se busca describir la intervención de este Poder Judicial <sup>33</sup> en materia habitacional ya que la masiva judicialización de las políticas de emergencia ha sido una característica de la política social de la vivienda del último decenio así como también describir si dichas respuestas se adecuan al enfoque de derechos antes mencionado.

A partir del año 2000 con el caso “Pérez Víctor” <sup>34</sup> se abrió el camino de la exigibilidad judicial de las cuestiones de vivienda en la CABA ya que se cuestionó la situación de las personas en situación

---

32 Sobre experiencias de litigio en derechos sociales ver CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS), *La lucha por el derecho: litigio estratégico y derechos humanos*, Siglo Veintiuno, Buenos Aires, 2008; MAURINO, Gustavo; NIÑO, Ezequiel y SIGAL, Martín, *Las Acciones Colectivas*, LexisNexis, 2005; SMULOVITZ, Catalina, “Petición y creación de derechos: la judicialización en Argentina”, en SIEDER, Rachel, SCHIOLDEN, Line y ANGELL, Alan (editores) en *La judicialización de la política en América Latina*, Universidad Externado de Colombia, 2005; FAIRSTEIN, Carolina; KLETZEL Gabriela y GARCÍA REY, Paola, “En busca de un remedio judicial efectivo: nuevos desafíos para la justiciabilidad de los derechos sociales”, en ARCIDIÁCONO, Pilar; ESPEJO, Nicolás y RODRÍGUEZ GARAVITO, César (coordinadores), *Derechos Sociales: justicia, política y economía en América Latina*, Siglo del Hombre editores, Bogotá, 2010 y RODRÍGUEZ GARAVITO, César y RODRÍGUEZ FRANCO, Diana, “Un giro en los estudios sobre derechos sociales: el impacto de los fallos y el caso del desplazamiento forzado en Colombia”, en ARCIDIÁCONO, ESPEJO y RODRÍGUEZ GARAVITO, ob. cit.

33 A partir de la reforma constitucional de 1994, se incorporó a través del art. 129 de la Constitución Nacional la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, sede del Gobierno Nacional y capital del país. A raíz de ello, en 1996 se sancionó la Constitución de la CABA y posteriormente se conformaron los tres Poderes de esta ciudad. En particular, en 1996 se produjo la primera elección del Jefe de Gobierno, en 1997 se eligió al primer cuerpo de legisladores y en 1998 se sancionó la ley N° 189 orgánica del Poder Judicial de la CABA.

34 Tribunal Superior de Justicia de la CABA, “Pérez, Víctor Gustavo c/ GCABA s/amparo”, 21 de Junio de 2001.

de calle alojadas en paradores <sup>35</sup>. A partir de este caso se abrió camino al control judicial sobre las políticas sociales y en particular inauguró el camino de judicialización de las políticas de emergencia habitacional, generando así discusiones acerca del alcance del derecho a la vivienda adecuada, la razonabilidad de las políticas implementadas así como también acerca de los alcances y límites de la intervención del Poder Judicial en tales materias.

Posteriormente, en 2001, como consecuencia del anuncio del GCABA del cierre del “Programa integrador para personas o grupos familiares en situación de emergencia habitacional” (Decreto 607/97) se iniciaron 105 amparos contra el GCABA a fin de evitar el cierre del programa y se haga cumplir a los hoteles la normativa vigente en materia de habilitaciones <sup>36</sup>. A partir de ese momento y en adelante se dictaron numerosas sentencias no sólo de jueces de primera instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario sino también de la Cámara de Apelaciones que ratificaban la exigibilidad del derecho a la vivienda y la obligación del Poder Ejecutivo de adoptar medidas para dar resolución a la problemática de grupos marginados de la Ciudad sin distinción. Por lo que a partir de allí, la Justicia de la Ciudad se constituyó como un referente en materia de exigencia de este derecho.

En particular, este fenómeno de judicialización del derecho a la vivienda se ha profundizado con la creación del Programa de “Atención a Familias en situación de calle”. Es decir, que han sido numerosos los casos que, ante el cobro de la décima cuota del subsidio y la negativa del Poder Ejecutivo de seguir abonándolo, han sido judicializados exigiendo se otorgue una solución habitacional a las familias involucradas. A lo largo de los últimos diez años la jurisprudencia

---

35 GONZÁLEZ CASTRO FEJOO, Lorena y PERUGINI, Laura, “Los derechos sociales en la jurisdicción de la ciudad autónoma de Buenos Aires”, en VALLE, Marcelo Daniel (coord.), *Temas de Derecho Procesal Constitucional*, Buenos Aires, Lajouane, 2008.

36 GONZÁLEZ CASTRO FEJOO, Lorena, Papeles de Trabajo de la Defensoría Pública N° 2, Jornada de Debate: “La aplicación del art. 335 CPPCABA y la situación habitacional de la CABA”, Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, 2011 y PUCCIARELLO, Mariana y LODEIRO MARTÍNEZ, Fernando, en Defensoría del Pueblo de la CABA, “El fallo Quisberth Castro y el derecho a una vivienda adecuada en la ciudad de Buenos Aires”, Papeles de trabajo N° 11, Disponible en [https://issuu.com/defensoriacaba/docs/papeles11\\_1\\_](https://issuu.com/defensoriacaba/docs/papeles11_1_), 2012.

en la CABA ha tenido idas y venidas respecto a los alcances de la protección del derecho a la vivienda adecuada <sup>37</sup>. En particular el análisis del subsidio habitacional deviene de mayor interés si se tiene en cuenta que fue y es impugnado judicialmente en numerosos casos individuales ya que su judicialización constituye el único mecanismo existente para lograr la re-inclusión en el Programa <sup>38</sup>.

En los referidos casos individuales donde se reclama la satisfacción del derecho a la vivienda, el acceso a la Justicia de los grupos marginados se garantiza casi exclusivamente a través de la defensa pública <sup>39</sup>, ya que organizaciones de la sociedad civil no se han abocado al litigio individual de estos casos. Asimismo estos litigios tampoco resultan “atractivos” para abogados particulares en función del escaso monto del subsidio que se debate en el juicio.

Del masivo proceso de judicialización se expondrán sólo algunos de los lineamientos principales de aquellas sentencias que se consideran como centrales ya que vinieron a poner ciertos “frenos” a la jurisprudencia local que, en su mayoría, garantizaba la extensión del cobro del subsidio habitacional y, por otro lado, sintetizar el estado actual de la jurisprudencia de la CABA. Asimismo, poder dar cuenta de lo que un Poder estatal de la Ciudad, en este caso el Judicial, entiende sobre lo que el Estado de la Ciudad debe hacer en materia de política habitacional. Cabe aclarar que, por más que las decisiones del Poder Judicial se apliquen y tengan efectos sólo sobre aquellas personas que iniciaron las acciones, ante la gran cantidad de casos que tramitan en materia habitacional en la Ciudad y por la intervención de las instancias judiciales de mayor jerarquía a nivel nacional y local, la interrelación entre estas decisiones y la política pública de vivienda de la Ciudad es directa. Sin perjuicio de ello, cabe adelantar que pese al gran número de litigios presentados y resueltos no se han generado cambios sustanciales en la política

---

37 CHRISTIE, Graciela, “Apostillas a la sentencia Q. C. de la Corte Suprema de Justicia de la Nación”, Revista [áDA Ciudad: Número 5, Diciembre 2013.

38 Ministerio Público de la Defensa, *Los derechos económicos, sociales y culturales en la ciudad de Buenos Aires. El rol del Ministerio Público de la Defensa para su exigibilidad*, Octubre 2015.

39 Se han relevado escasos casos en que no fue necesaria la judicialización ya que se logró la extensión del subsidio a través de las gestiones administrativas de la Defensoría del Pueblo de la CABA.

pública de vivienda a nivel estructural en el sentido de mejorar la situación deficitaria habitacional de la CABA<sup>40</sup>. A continuación se describirán aquellas sentencias de los últimos años que se consideren “hitos” para el análisis de la judicialización de la política de subsidios habitacionales.

En 2010 el Tribunal Superior de Justicia de la CABA (TSJ en adelante) resolvió una acción judicial promovida por la Asesoría General Tutelar<sup>41</sup> (AGT) en la que se solicitó se declare la invalidez constitucional de las modificaciones introducidas en 2008 por el GCABA al decreto de creación del Programa de subsidios habitacionales. Según la AGT las reformas introducidas limitaban el acceso a dicha política de subsidios por parte de determinados grupos así como también violentaba la prohibición de regresividad y otros derechos y principios consagrados por Tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional por parte del GCABA. El caso fue resuelto por el Tribunal Superior de Justicia haciendo lugar parcialmente a la petición de la Asesoría y declaró la inconstitucionalidad de dos artículos del decreto N° 960/08. En particular,

---

40 Hay que tener en cuenta que desde la creación de la Justicia de la Ciudad las respuestas del Poder Judicial en materia habitacional han tenido vaivenes, se ha abierto y cerrado el “grifo” de la judicialización del derecho a la vivienda por lo que no puede considerarse como algo estático. Sobre los cambios en la jurisprudencia de la justicia de la CABA ver CHISTIE, Graciela, “Apostillas a la sentencia dictada por la CSJN en la causa Quisberth Castro (CSJN Q. 64. XLVI RECURSO DE HECHO, ‘Q. C., S. Y. c/Gobierno de la ciudad de Buenos Aires s/amparo” en Revista [áDA Ciudad: Número 5, Buenos Aires, Diciembre 2013; GARGARELLA, Roberto y MAURINO, Gustavo, “Vivir en la calle. El derecho a la vivienda en la jurisprudencia del TSJC”, Revista Lecciones y Ensayos, N°89, pp. 329-350, 2012, GONZÁLEZ CASTRO FELJOO, Lorena y PERUGINI, Laura, “Los derechos sociales en la jurisdicción de la ciudad autónoma de Buenos Aires”, cit.; PAUTASSI, R. y ROYO, L., “Garantías al acceso a la vivienda en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Límites y agenda pendiente”, en Asesoría General Tutelar, *El Derecho a la vivienda en la ciudad de Buenos Aires. Reflexiones sobre el rol del Poder Judicial y las políticas públicas*, Eudeba-Ministerio Público Tutelar CABA, Buenos Aires, 2010 pp. 47-66; GARGARELLA, Roberto, “Una esperanza menos. Los derechos sociales según la reciente jurisprudencia del Tribunal Superior de la Ciudad de Buenos Aires”, JA 2006-IV-1317-SJA 25/10/2006, Lexis N° 0003/012882.

41 TSJ CABA: “Ministerio Público-Asesoría General Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/GCABA s/acción declarativa de inconstitucionalidad” 12/05/2010.

el artículo 2 que reducía la población objetivo de la política ya que solicitaba la comprobación de la efectiva situación de calle de los receptores y el artículo 4 que establecía una restricción al destino del subsidio ya que sólo contemplaba como único destino del subsidio cubrir gastos de alojamiento y sólo de manera excepcional la utilización para la búsqueda de una solución habitacional definitiva. Estos cambios se materializaron a través del Decreto N°167 del año 2011 a partir del cual se modificó nuevamente el Programa <sup>42</sup>. La sentencia es de suma relevancia, no sólo porque invalidó con efecto general la norma que modificaba el Programa en cuestión ya que implicaba un retroceso en la protección del derecho a la vivienda adecuada, sino también porque reconoció que la regulación de los derechos sociales no puede vulnerar el principio de progresividad y no regresividad. Por lo que, debe ponerse de resalto que, entre las funciones del Poder Judicial, está la de prevenir violaciones de derechos humanos.

Asimismo el mismo día en 2010 se dictó otra sentencia <sup>43</sup> respecto de la solicitud del Sr. Alba Quintana de permanecer en el programa “Atención para Familias en Situación de Calle” ya que pese haber percibido todas las cuotas asignadas su crítica situación habitacional no se había modificado. Su solicitud fue acogida en primera y segunda instancia pero la mayoría de los votos del Tribunal Superior revocó la sentencia de Cámara y ordenó se dicte nueva sentencia en base a varios argumentos que se resumen en este apartado. En dicha sentencia el Tribunal Superior estableció que “el bloque normativo que regula el derecho a la vivienda no brinda derecho inmediato e irrestricto a obtener una vivienda, los subsidios son medios paliativos que pueden ostentar carácter parcial y temporario sin que corresponda a los jueces asignarlos aunque a ellos toca asegurar que esa asignación respete las prioridades previstas en el art. 31 de la CCBA, pudiendo presumirse que la vigencia del beneficio debe mantenerse cuando el accionante cumple con la carga de probar su

---

42 Ministerio Público Tutelar, “El derecho a la vivienda en la ciudad de Buenos Aires. Reflexiones sobre el rol del Poder Judicial y las políticas públicas”, Colección: de incapaces a sujetos de derechos N° 4, Eudeba, Buenos Aires, 2010.

43 TSJ CABA: “Alba Quintana, Pablo c/GCBA y otros s/amparo (art. 14, CCABA) s/recurso de inconstitucionalidad concedido” 12/05/2010.

situación prioritaria en relación con otros posibles destinatarios del régimen. Finalmente, quienes no estén en esa hipótesis pero pertenezcan al universo de individuos que toca al GCBA asistir quedan alcanzados por la obligación de brindar ‘abrigo’ como expresión mínima del derecho a la vivienda contemplado en el bloque normativo aplicable (CCBA, CN y PIDESC)”<sup>44</sup>.

En primer lugar, el Tribunal Superior fijó la inexistencia de un derecho de cualquier persona a exigir una vivienda pero, para quienes lo requieran, establece que el alojamiento en paradores u hogares ofrecido por el Gobierno es suficiente para satisfacer sus necesidades habitacionales así como también encontrar garantizado su derecho a la vivienda adecuada<sup>45</sup>. Resultando así esta interpretación contradictoria con el contenido mínimo del derecho a la vivienda fijado por los estándares internacionales de los derechos humanos ya que dichos paradores u hogares han recibido serias objeciones en relación con sus deficientes condiciones de habitabilidad y su carácter transitorio. El Tribunal no menciona ni toma en cuenta el contenido mínimo del derecho a la vivienda fijado a través del Comité DESC en su Observación General N° 4. Esto ya que, entre otros estándares, el parador claramente no satisface la seguridad en la tenencia ya que el propio sistema de la red de pernocte reglamenta horarios para uso de los espacios, los grupos familiares deben separarse por sexo, no se garantiza la vacante para el día siguiente, se prohíbe la estadía después del desayuno, entre otras restricciones. En este sentido, resulta restrictiva la interpretación que realiza el Superior Tribunal respecto a la traducción del término “shelter” que utiliza el Comité DESC en su Observación General N° 7 sobre desalojos forzosos, asimilando este término a los refugios ofrecidos por el gobierno de la Ciudad. Al respecto Graciela CHRISTIE<sup>46</sup> refiere que este caso “presentó un carácter francamente regresivo, y echó por tierra los avances obtenidos, ya que interpretó las normas sobre el derecho a la vivienda de un modo restrictivo y arbitrario”.

---

44 Caso “Alba Quintana”, Voto Jueces Conde y Lozano, Cons. 15.

45 Caso “Asesoría”, Voto Juez Casás, Cons. 2.5.

46 CHRISTIE, Graciela, “Apostillas a la sentencia dictada por la CSJN en la causa Quisberth Castro...”, cit.

En segundo lugar, en cuanto a las obligaciones del Estado, la mayoría de los votos del Tribunal Superior estableció que la CABA no está obligada a proporcionar vivienda a cualquier habitante sino que su obligación se concreta en fijar programas y condiciones de acceso a una vivienda <sup>47</sup>. El punto crucial es que la sentencia del Tribunal Superior valida la política de paradores como la que puede satisfacer las necesidades habitacionales de aquellas personas que no pueden resolver a través del mercado, considerado como la única vía posible, su derecho a la vivienda. Puede advertirse entonces que los lineamientos fijados por la Justicia vienen a avalar las “pobres” políticas de la Ciudad.

En tercer lugar, los jueces reconocen que los subsidios para vivienda no constituyen la política a que hace referencia el art. 31 de la Constitución de la CABA pero sin embargo consideran que “se traducen en un paliativo transitorio tendiente a mitigar la urgente necesidad habitacional de ciertos grupos que se encuentran, objetivamente, en desventaja para procurarse por sí un lugar donde vivir” <sup>48</sup>. Este argumento parece olvidar que las únicas políticas habitacionales en funcionamiento dirigidas a sectores más vulnerables, en el caso de la Ciudad más rica del país, consisten en la combinación de un parador y un subsidio -limitado en el tiempo y escaso en relación a los valores que maneja el mercado- que busca infructuosamente mitigar la emergencia habitacional. Por lo que el “paliativo transitorio” se convierte en definitivo. En este sentido, la mayoría de los jueces del Superior Tribunal reafirma la responsabilidad que tiene cada individuo respecto a su situación, mencionando que “el Estado no puede encontrarse en soledad, sino que requiere de la participación y compromiso de los asistidos, ya que sólo de esa forma es posible encontrar la solución que dé satisfacción a cada una de las familias que tutela” <sup>49</sup>. Es decir que prima la concepción de que las familias que requieren de “asistencia habitacional” se encuentran en una situación de emergencia, coyuntural y transitoria

---

47 Caso “Asesoría”, voto Dr. Casás, Cons. 2.5 y Voto Dra. Conde, Cons. 5.2. y Caso “Alba Quintana”, voto de los Dres. Ana María Conde y Luis Francisco Lozano Cons. 5.2.

48 Caso “Alba Quintana”, voto Juez Casás, Cons. 5.

49 Caso “Asesoría”, voto Juez Casás, Cons. 6.a.

y que ésta debe ser resuelta por sus propios medios como si fuera una cuestión voluntarista y no una imposibilidad objetiva o una situación de pobreza estructural en donde uno de los componentes es el déficit habitacional.

En cuarto lugar, el Tribunal exige al accionante, es decir al receptor excluido de la política, acreditar que se encuentra en una situación prioritaria respecto a los demás para poder acceder a estas respuestas. Algunas de las preguntas que surgen respecto a esta exigencia: ¿prioridad frente a quién?, ¿bajo qué parámetros?, ¿de acuerdo a qué normas se instituye al receptor como obligado a demostrar que se encuentra en determinada situación diferente a otro para ser receptor o no de determinada política? Una vez que logre demostrar su situación prioritaria, el Estado sólo colaborará brindando asistencia para este momento coyuntural ya que parecería que no hay una obligación jurídica para la satisfacción de la necesidad habitacional de estos grupos.

En último lugar, la mayoría del Tribunal Superior mencionó que la facultad de dar contenido, a través de políticas públicas, al art. 31 de la CCABA dentro del sistema de gobierno organizado por la Constitución de la Ciudad es del Poder Legislativo. Esto, para sustentar la postura que no es tarea del Poder Judicial diseñar las políticas públicas ni dar opinión sobre su pertinencia. Lo que resulta llamativo ya que es función estricta del Poder Judicial controlar la legalidad y razonabilidad de las medidas tomadas por los otros dos poderes en el marco de los “frenos y contrapesos” clásica de la división de poderes y con el objeto de asegurar el cumplimiento de derechos. Por otro lado se destaca claramente la facultad del Poder Legislativo de asignar recursos, en cuanto a la responsabilidad de este Poder en la aprobación del presupuesto anual y la decisión de asignar recursos para resolver problemas sociales.

Luego de la sentencia “Alba Quintana” los fundamentos de ese caso se aplicaron a numerosos otros que tramitaban en la Justicia de la Ciudad y que llegaron a la máxima instancia judicial local sin diferenciar la situación de hecho de cada uno de ellos, profundizando así “una tendencia jurisprudencial aún en danza por la cual, con desentendimiento del rol activista que le compete al Poder Judicial en la materia, alivia al Ejecutivo de su obligación constitucional de promover y asegurar políticas universales que coadyuven a concretar los derechos económicos, sociales y culturales de la población -a

los que el Estado se comprometió en el orden nacional e internacional.”<sup>50</sup>

A raíz de esta respuesta se presentaron diversos recursos extraordinarios federales ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). Entre los casos que le fueron presentados, la Corte seleccionó para resolver en primer término el de “Q.C., S. J. c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/amparo”<sup>51</sup> que involucraba a la Sra. Quisbeth Castro y su hijo quien sufre de una encefalopatía crónica no evolutiva, que le provoca una incapacidad motriz, visual, auditiva y social. El grupo familiar se encontraba en una crítica situación socioeconómica y en función de ello atravesó por diferentes modalidades habitacionales tales como: paradores, hogares y hoteles hasta que, finalmente, quedaron en situación de calle, razón por la cual solicitaron al GCABA su inclusión en el Programa de Atención para Familias en Situación de Calle. Agotadas las diez cuotas establecidas en la normativa requirieron su extensión pero ésta fue rechazada. Ante la inminencia de volver a una situación de calle se interpuso un recurso de amparo en el que se solicitó al GCABA que cesara en su conducta ilegítima al denegarle la inclusión en los programas habitacionales existentes y al no proporcionarle alternati-

---

50 CONSTANTE, Liliana, “Sobre el derecho humano a la vivienda: a propósito del lamentable fallo del Tribunal Superior de Justicia en el caso ‘Alba Quintana’”, *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires, Año 1, N° 1, 2011, p. 81.

51 CSJN: “Q. C., S. Y. c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/amparo”, 24/04/ 2012. Para mayor análisis sobre el caso ver TEDESCHI, Sebastián, “Construyendo vivienda como derecho exigible” en Consejo de la Magistratura. Poder Judicial de la CABA, *Quince años, quince fallos a 15 años de la creación del fuero contencioso administrativo y tributario de la ciudad autónoma de Buenos Aires*, Jusbaire, 2016; CORTI, Aristides (2013), “El derecho a la vivienda, niños y la débil seguridad jurídica de los marginados”, *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires, Año 3, N° 5, 2013, THRY CORNEJO, Valentín, “En el nombre del niño. El interés superior del menor en la construcción del rol de la Corte Suprema” en *Revista Discusiones*, Ed. Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, 2013; SABSAY, Daniel, “El acceso a la vivienda digna en un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación” en *Revista Pensar en Derecho*, Eudeba y Facultad de Derecho de la UBA, Buenos Aires, 2012; Defensoría del Pueblo de la CABA, “El fallo Quisberth Castro y el derecho a una vivienda adecuada en la ciudad de Buenos Aires”, *Papeles de trabajo* N° 11, 2012.

vas para salir de la “situación de calle” en la que se encontraba junto con su hijo. Específicamente el grupo familiar solicitó una solución habitacional que les permitiera acceder a una vivienda en condiciones dignas de habitabilidad y preservando la integridad familiar. Asimismo, se aclaró que en el caso que se decidiera su permanencia en el Programa debía asegurarse un monto suficiente para poder costear un lugar que se adaptara a la situación familiar.

En este sentido y, como en la mayoría de este tipo de litigios individuales en ese momento, tanto en primera como en segunda instancia, el Poder Judicial de la CABA hizo lugar al amparo pero el Tribunal Superior revocó tal decisión y reenvió la causa a la Cámara de Apelaciones para que dictara un nuevo fallo, de conformidad a su precedente “Alba Quintana”. Esto implicaba que fuera la Cámara quien determinara si el grupo familiar había logrado demostrar estar comprendido en alguna de las prioridades para mantener el subsidio que había solicitado. Frente a esta decisión su defensa interpuso un recurso extraordinario ante la CSJN, que se consideró admisible y se abocó al tratamiento del caso.

En su análisis, la Corte enfatizó nuevamente que los derechos sociales no son meras declaraciones, sino normas jurídicas operativas con vocación de efectividad <sup>52</sup>; que la reglamentación de los derechos que realicen los otros poderes está sujeta al control de razonabilidad constitucional a cargo del Poder Judicial y “que hay una garantía mínima del derecho fundamental que constituye una frontera a la discrecionalidad de los poderes públicos” <sup>53</sup> por lo debe atenderse especialmente para aquellos grupos considerados como en “situación de extrema vulnerabilidad”. En este sentido según Sebastián TEDESCHI <sup>54</sup> el fallo de la Corte “desarmó esta línea argumental que venía sosteniendo el TSJ, que utilizaba una interpretación sesgada de los estándares internacionales en materia de derechos sociales, de un modo tal que llegaba a negar su eficacia”.

---

52 CSJN: “Caso Q.C.”, Voto de la mayoría, Cons. 10.

53 CSJN: “Caso Q.C.”, Voto de la mayoría, Cons. 12.

54 TEDESCHI, Sebastián, “El acceso a la vivienda es justiciable. Comentario al fallo de la Corte Suprema sobre el derecho a la vivienda y su importancia para la exigibilidad de los DESC”, Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Año 2, N° 3, p.77, 2012.

Sobre las políticas públicas del GCABA, la Corte Suprema fijó de manera clara que los paradores no constituyen una solución habitacional sumado a lo ya dispuesto por la ley N° 3706 sancionada por la Legislatura porteña en 2010 que iguala a este alojamiento a la situación de calle. Asimismo la Corte resaltó que el monto del subsidio sólo permitía el alojamiento en hoteles familiares que no satisfacen las condiciones mínimas de habitabilidad así como tampoco los requerimientos de salud del niño involucrado en el caso y, por otro lado, este subsidio sólo garantiza “*un paliativo temporal*”<sup>55</sup>. Por su parte, refiere que la política de créditos hipotecarios regulada por la ley 341/2000<sup>56</sup> no resulta accesible para esta familia por la imposibilidad de reunir el ingreso mínimo mensual requerido por la operatoria. Sin perjuicio de que no existe una manera única de satisfacer esta necesidad y derecho a la vez, las alternativas propuestas por el GCABA no resultan adecuadas para la familia en cuestión<sup>57</sup>. En resumen dispuso que para el grupo familiar en cuestión “no son suficientes los subsidios con montos escasos y plazos improrrogables, ni los paradores o albergues, por lo tanto los programas que los contemplan ponen de manifiesto un incumplimiento de la normativa constitucional; que el derecho a la vivienda digna exige contar con un alojamiento adecuado que provea habitabilidad; además el derecho incluye el deber de asegurar la permanencia de la familia”<sup>58</sup>.

En cuanto a los recursos disponibles y la obligación del Estado de utilizar el máximo de los recursos disponibles, la Corte afirmó que el gasto estatal que se realice para dar respuesta a la satisfacción de derechos tiene que ser, cuanto menos, eficiente. Esto ya que, pese a las erogaciones estatales que se habían realizado en el caso concreto, no se resolvían las múltiples afectaciones de derechos involucrados. Entre ellas, la salud del niño implicaba una atención

---

55 CSJN: “Caso Q.C.”, Voto de la mayoría, Cons. 13.

56 Al respecto ver ROYO, Laura (2015), “Las políticas de los créditos hipotecarios en la Ciudad de Buenos Aires para familiares vulnerables: ¿mito o realidad?” en PAUTASSI, L. y GAMALLO, G. (dir), ob. cit.

57 CSJN, “Caso Q.C.”, Voto de la mayoría, Cons. 13.

58 CHRISTIE, Graciela, “Apostillas a la sentencia Q. C. de la Corte Suprema de Justicia de la Nación”, cit.

permanente por parte de su madre lo que impedía que pudiera trabajar, la inminente situación de calle de ambos, el derecho a ser cuidado del niño <sup>59</sup>, el derecho a cuidar de la madre, y el derecho a la vivienda, entre otros. Sobre este último, la Corte enfatizó el hecho de que la erogación debe ser idónea en relación a la situación que se busca solucionar. Y, por otro lado, el alquiler de la habitación en el hotel familiar en que residía la familia con el subsidio habitacional excedía el valor del mercado de un departamento de dos ambientes en el mismo barrio. Resaltando aquí las inequidades que existen entre los que pueden acceder al mercado formal de alquiler y aquellos que están a merced de la informalidad. Por lo tanto, según la interpretación de la Corte, el subsidio habitacional no supera el control de razonabilidad ya que no satisface el contenido mínimo del derecho en juego, en este caso la grave situación habitacional del grupo familiar.

Finalmente, la Corte obligó la intervención urgente del GCABA indicando el deber de ajustar la atención brindada y cuidado del niño por su especial condición, preservando su salud y su integración física, y, además, de asesorar y colaborar con la madre para que pueda ejercer alguna actividad rentable, como herramienta que le permitirá resolver la situación habitacional en que se encuentra <sup>60</sup>. Además, ordenó garantizar, aun en forma no definitiva, un alojamiento adecuado a la patología, sin perjuicio de su inclusión en algún programa de vivienda en curso o futuro para la solución permanente de la situación de excepcional necesidad planteada y que se mantenga la medida cautelar hasta que se cumpla la resolución. Pese a que la Corte Suprema sólo se abocó a un caso de una familia en particular, pasó revista en su sentencia sobre las limitaciones y deficiencias de las políticas públicas habitacionales existentes para este tipo de casos: el alojamiento en paradores, el subsidio habitacional y el programa de créditos regulado por la Ley 341. Por otro lado se advirtieron los obstáculos que la mayoría de los grupos habitacionales tienen que transitar para ingresar y permanecer como receptores en estos programas.

---

59 El derecho al cuidado, desde un enfoque de derechos, contiene tres dimensiones: el derecho a ser cuidado, el derecho a cuidar y el derecho al autocuidado, en PAUTASSI, Laura, "El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos", en CEPAL - Serie Mujer y desarrollo N° 87, Naciones Unidas, 2007.

60 CSJN, "Caso Q.C"., Voto de la mayoría, Cons. 16.

Resulta interesante destacar que, durante la tramitación del caso y antes de dictar sentencia la CSJN convocó a una audiencia pública <sup>61</sup> de carácter informativo en la que las partes involucradas en el caso pudieron exponer sus argumentos. Más allá del caso en particular, la Corte decidió que la problemática de vivienda en la CABA constituía un tema de agenda pública relevante sobre el cual decidió intervenir, darle visibilidad pública y reafirmó así la posibilidad de exigir judicialmente el contenido del derecho a la vivienda adecuada. Nuevamente con la intención de darle relevancia a la temática habitacional, en el discurso que realizó el Presidente de la Corte Suprema en ocasión del 150° aniversario de dicho Tribunal a principios de 2013, retomó el contenido de esta sentencia y realzó la necesidad de “garantizar el derecho a la vivienda digna cuando se presentan situaciones de extrema urgencia y vulnerabilidad” <sup>62</sup>.

Posteriormente a la sentencia de la Corte, el Superior Tribunal de la Ciudad en 2014 dictó el fallo conocido como K.M.P. <sup>63</sup> en conjunción con otros fallos posteriores se establecieron, a través de una interpretación restringida de la ley N° 4036 sobre protección integral de los derechos sociales, categorías de “merecedores” de las políticas sociales por lo que la respuesta dependen de cada caso y sobre todo de la composición del grupo familiar. El Tribunal reconoce que el derecho a la vivienda resulta operativo así como que su reglamentación sólo corresponde al Poder Legislativo y recoge el contenido de la ley 3706 sobre personas en situación de calle.

A partir de dicha restrictiva interpretación se reconocen dos derechos distintos: uno genérico a todos los derechos sociales donde

---

61 CSJN: “Acordada N° 30/2007”, 05/11/2007.

62 Inauguración del Año Judicial del 26 de febrero de 2013. Acto por el 150° aniversario de la C.S.J.N. Discurso del Sr. Presidente Dr. Ricardo Lorenzetti. Disponible en <http://www.csjn.gov.ar/docus/documentos/verdoc.jsp>.

63 Expte. n° 9205/12 “GCBA s/queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: K.M.P c/GCBA y otros s/amparo (art. 14 CCABA)”. Al respecto ver MAURINO, Gustavo, “Voto del ‘juez’ Gustavo Maurino en el fallo de vivienda ‘KMP’ del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires”, *Revista Igualdad, autonomía personal y derechos sociales* N°1, Buenos Aires, 2015. Asociación de Derecho Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Ministerio Público de la Defensa, *Los derechos económicos, sociales y culturales en la ciudad de Buenos Aires. El rol del Ministerio Público de la Defensa para su exigibilidad*. Octubre 2015.

la prioridad en el acceso a las prestaciones de las políticas sociales que brinde el GCABA es para aquellas personas que estén “...en estado de vulnerabilidad social y/o emergencia” <sup>64</sup>. A su vez, dentro del universo de personas en “estado de vulnerabilidad social”, la ley 4042 prioriza en el acceso a los programas de vivienda o hábitat a los grupos familiares con niñas, niños y adolescentes. Para aquellos grupos familiares con niños sin problemas de salud ni discapacidad la respuesta de la jurisprudencia es su mantenimiento como receptor del subsidio habitacional. Para establecer el monto del subsidio las tres salas de la Cámara Contencioso Administrativo y Tributario recogen lo dispuesto por el artículo 8 de la ley 4036 donde se estipula que las prestaciones económicas de las políticas sociales no pueden ser inferiores a la Canasta Básica de alimentos establecidas por el INDEC. En este sentido, la jurisprudencia entendió conveniente utilizar las canastas de consumo de la Dirección General de Estadísticas y Censos del GCABA ya que éste es el demandado. Así establecen el monto del subsidio teniendo en cuenta la composición del grupo familiar; las unidades consumidoras en que dicha composición se traduce según los índices de la Dirección de Estadísticas y calcula así el monto correspondiente a la canasta básica alimentaria actualizada, que resultará a la vez la suma que deberá otorgar el GCABA para cumplir con lo demandado en cada litigio.

Por su parte, adultos mayores de 60 años <sup>65</sup>, personas discapacitadas y víctimas de violencia doméstica <sup>66</sup> también en “situación de vulnerabilidad social” se los incluye en otra categoría asignándoles un derecho a “un alojamiento”. Interpretando a este derecho no como el de acceder a la posesión de una vivienda sino al derecho a ser alojado.

---

64 Ley 4036. Art. 6: “Entiéndase por vulnerabilidad social, a la condición social de riesgo o dificultad que inhabilita, afecta o invalida la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos. Se considera ‘personas en situación de vulnerabilidad social’ a aquellas 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”.

65 TSJ CABA: “Valdez, Mario Enrique c/GCBA y otros s/amparo (art. 14 CCABA) s/recurso de inconstitucionalidad concedido”, 04/06/2014.

66 TSJ CABA: “Sztern María Eugenia s/queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Sztern, María Eugenia c/GCBA y otros s/amparo (art. 14 CCABA)”, 15/04/2014.

Los dos requisitos “comunes o generales” que deben cumplir quienes pretendan acceder a esos derechos son: ser ciudadano de la Ciudad o en el caso de los extranjeros cumplir con los requisitos para estar empadronado en la Ciudad y estar en la situación de calle, o en la de riesgo de estarlo, tal como se refiere la ley 3706.

Por lo tanto dependiendo de la categoría en que cada persona o grupo familiar se vea inserta recibirá una respuesta distinta del GCABA. Aquellos que no se encuentren entre los grupos con derecho al alojamiento ni aquellos considerados como prioritarios no tendrán, según la interpretación de diversos tribunales de Justicia de la CABA, derecho a ser receptores de ninguna política estatal<sup>67</sup>. Esto teniendo en cuenta que adultos “sanos” sin grupo familiar conviviente que se considere como prioritario no son merecedores de recibir ninguna política social sino que deben ingresar al mercado del trabajo y deben satisfacer su necesidad habitacional a través del mercado inmobiliario. Se reafirma aquí la visión “trabajo-céntrica”<sup>68</sup> donde el trabajo constituye el único modo de superar la situación de marginación en la que se encuentran. Asimismo se vive esta cuestión como “voluntarista” de los receptores de la política más que al funcionamiento del mercado de trabajo argentino. Esto, sin considerar que la mayoría de las personas que solicitan su reincorporación a una política de subsidios trabajan en el mercado informal. Incluso esta concepción se aplica al cómputo del subsidio habitacional para familias con niños en el que se excluye de la composición familiar a aquellos miembros que alcanzaron la mayoría de edad y que se consideran aptos para desarrollar tareas remuneradas en el mercado y por tanto no son “merecedores” de política social alguna<sup>69</sup>.

---

67 PUCCIARELLO, Mariana (2015), “Subsidios habitacionales y desempleo: la jurisprudencia que retorna al pasado”, en Ministerio Público de la Defensa, Cuadernos del MPD N°2, 2015, agosto, y COLOMBO, Eleonora, “¿Personas u hogares vulnerables? La exclusión de los hijos mayores de la protección otorgada en los amparos habitacionales”, en Ministerio Público de la Defensa, Cuadernos del MPD N°2, Agosto 2015.

68 ARCIDIÁCONO, Pilar, *La política del ‘mientras tanto’. Programas sociales después de la crisis 2001-2002*, Biblos, Buenos Aires, 2012.

69 Cámara Contencioso Administrativo y Tributaria, Sala II: “Almendras, Víctor Hugo s/queja por recurso de inconstitucionalidad denegada en: Al-

Tal como se observó a lo largo de la descripción de la judicialización de este Programa y pese a los miles de casos en trámite y los cambios en la jurisprudencia a lo largo de los años no se han modificado cuestiones estructurales a fin de dar respuestas definitivas respecto a vivienda sino que se ha tendido a morigerar ciertas situaciones.

#### IV. Escasas políticas públicas, escasas respuestas

Pese a que existen posturas que sostienen el carácter contra mayoritario <sup>70</sup> del activísimo judicial o sobre su incapacidad de promover transformaciones sociales, el caso de la vivienda en la CABA ha demostrado cómo pueden alterarse las intervenciones típicas judiciales hacia otras que busquen garantizar derechos. El problema encontrado a lo largo del análisis es que la intervención de los tres poderes del Estado sobre la problemática habitacional, aun con un proceso de masiva judicialización, busca solamente paliar una situación deficitaria estructural con una solución transitoria y fragmentada.

Las políticas públicas de emergencia descriptas no sólo incumplen claramente el derecho a la vivienda adecuada desarrollado por el Derecho internacional de los derechos humanos sino que también el de la propia Constitución Nacional y el de la Ciudad. El subsidio habitacional complementado con la red de paradores funciona como el único dispositivo previsto para dar cuenta sobre todas las situaciones individuales de emergencia habitacional -sin distinción- y no se disponen otras políticas públicas para dar solución o dar cuenta de un déficit habitacional estructural. Estas políticas habitacionales de emergencia están diseñadas y articuladas para que las familias permanezcan en este circuito de emergencia permanente asimilable a una puerta giratoria. Luego, sólo algunas familias logran dar un salto accediendo a la Justicia y alcanzan a la reincorporación al Programa de subsidios o bien con los nuevos desarrollos de la jurisprudencia aquellos que se encuentren en categorías de receptores determinadas serán “merecedores” de algún tipo de “alojamiento”.

---

mendas, Víctor Hugo c/GCBA y otros s/Amparo (ar.t 14 CCBA)” 26/03/2013.

70 GARGARELLA, Roberto, *La justicia frente al gobierno: sobre el carácter contramayoritario del poder judicial*, Ariel, Barcelona, 1996.

Esta masiva judicialización del programa de subsidios ha logrado extender en el tiempo la permanencia en el programa de muchas familias, sin embargo no ha logrado hacer mella en las pésimas condiciones en las que habitan las personas ni en lograr soluciones habitacionales definitivas. En conclusión, dos o más poderes del Estado siguen siendo insuficientes e inadecuados para garantizar el derecho a la vivienda.

Cabe resaltar que la intervención del Poder Judicial ha servido de instrumento para visibilizar cuestiones a las que, de otra manera, no se hubiera llegado. Es decir que a partir del reclamo judicial frente a situaciones de emergencia habitacional se advirtieron situaciones de pobreza estructural que debían recibir respuestas. Aun más para grupos marginados de la sociedad que históricamente su contacto con la Justicia ha sido a través del poder punitivo del Estado y no por el acceso a derechos sociales. En este punto, en el trámite de reclamos de derechos sociales, el Poder Judicial ha generado el tránsito de la condición de “beneficiario” a titular de derecho al momento de interponer acciones de amparo pero después vuelven a ser beneficiarios otra vez ya que obtienen dispositivos estatales fragmentados en el mejor de los casos.

Pese a que la problemática habitacional llegó a la máxima instancia judicial de la Ciudad así como de la nación, no se obtuvieron sentencias que se comprometan a dar respuestas estructurales o a obligar, a quien corresponda, a buscarlas. Por otra parte no se generaron procesos políticos interpoderes que busquen soluciones. La judicialización no se constituyó como una oportunidad para el Poder Ejecutivo para replantearse sus políticas. En este marco, el Poder Judicial termina siendo el último eslabón de dicha política funcionando como parte de un mismo circuito o, dicho de otro modo, como una “segunda ventanilla”<sup>71</sup> que categoriza receptores y asigna diversas respuestas en función de criterios establecidos en sus sentencias.

Fundamentalmente pone en el centro al mercado como satisfactor de necesidades ya que aquellos que estén en condiciones físicas de trabajar son remitidos al mercado sin que se cuestione sobre la

---

71 ARCIDIÁCONO, Pilar y GAMALLO, Gustavo, “Entre la confrontación y la funcionalidad. Poder Ejecutivo y Poder Judicial en torno a la política habitacional de la Ciudad de Buenos Aires”, en Revista POSTData Vol. 19 N° 1, Buenos Aires, Abril 2014.

satisfacción de su derecho a la vivienda ni sobre la problemática estructural de estos grupos marginados a su ingreso formal al mercado de trabajo.

Los tres poderes del Estado por acción u omisión, directa o indirectamente faltan en su deber de garantizar el derecho a la vivienda adecuada desde un enfoque de derechos humanos. Es imprescindible que el Estado con todas las posibilidades de políticas públicas, presupuestos y capacidades estatales busque dar respuestas superando el reenvío al mercado como único satisfactor de necesidades habitacionales. En este sentido la Constitución de la Ciudad resulta un marco normativo ideal dentro del cual diversas políticas públicas podrían crearse buscando resolver el déficit habitacional así como la integración de aquellos que más necesitan de la intervención estatal. Cuestión que queda aún por demás pendiente.