



asociación
pensamiento
penal



Asociación de Derecho Administrativo de la
Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Jornadas “Desafíos actuales de la Justicia porteña: Autonomía e Igualdad”
29, 30 y 31 de mayo de 2017. Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires.

***El derecho a la vivienda en la Ciudad Autónoma de
Buenos Aires: retos y desafíos***

ANTONELLA STRINGHINI

Eje temático: Derecho al ambiente y protección del patrimonio

El derecho a la vivienda en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: retos y desafíos

Por ANTONELLA STRINGHINI

Eje temático: Derecho al ambiente y protección al patrimonio.

Resumen: El presente trabajo tiene por objeto abordar el estado de situación del derecho a la vivienda en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a partir de analizar la normativa local vigente y el rol del Poder Judicial, tanto local como nacional, en los litigios habitacionales.

Para así, concluir en que el derecho a la vivienda es uno de los temas más tratados por la justicia local, y que dicho tratamiento se ha visto incidido por la decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Q.C”. Que se reflejó posteriormente en los casos “K.M.P”, “Abdala”, “Blanco”, “Valdez” y “Veiga Da Costa” del Tribunal Superior de la Ciudad.

SUMARIO: 1. *Introducción*; 2. *Regulación normativa de la CABA*; 3. *El Rol del Poder Judicial*; 4. *Consideraciones finales*.

1. Introducción

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante “la Ciudad”), uno de los temas más controversiales o tratados en la justicia, es el derecho a la vivienda, como consecuencia de la gran cantidad de amparos habitacionales que se presentan día a día.

De lo que se desprende una doble relación. Por un lado, el *derecho* de los ciudadanos de acceder a la justicia frente a una presunta violación en sus derechos fundamentales. Por el otro, el *deber* del Poder Judicial local de resolver los conflictos o casos que se le plantean.

Por lo cantidad de casos y las repercusiones e implicancias que han generado, es que este trabajo se propone abordar el estado de situación del derecho a la vivienda en la Ciudad a partir de tratar dos (2) ejes: a) la regulación normativa y b) el rol del Poder Judicial.

2. Regulación normativa de la CABA

El marco normativo del derecho a la vivienda en la Ciudad está consagrado principalmente en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y de forma infra constitucional en leyes, decretos y resoluciones.

A) Constitución de la Ciudad ¹

La norma fundamental local, le dedica exclusivamente un capítulo a su regulación, titulándolo “*habitat*”. Primer aspecto a tener en cuenta, ya que la Constitución Nacional solo habla de derecho a la vivienda.

Es importante precisar, que el concepto *hábitat*, no solo hace referencia a un lugar físico, sino que comprende el contexto de la persona, ponderando aspectos sociales, culturales, educativos y/o laborales.

Acto seguido, otorga prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos, auspicia la incorporación de inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva, y regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones.

B) Leyes

Ley N°1251² : denomina Instituto de Vivienda de la CABA (IVC) a la actual Comisión Municipal de la Vivienda³, y establece que tiene por objeto la ejecución de las políticas de vivienda del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Ley N° 3706⁴ : tiene por objeto proteger integralmente y operativizar los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle.

Ley N° 4036⁵ : tiene por objeto la protección integral de los derechos sociales de los ciudadanos de la Ciudad, priorizando el acceso de aquellos en estado de vulnerabilidad social y/o emergencia a las prestaciones de las políticas sociales que brinde el Gobierno.

C) Decretos

Decreto N° 895/02⁶: establece mediante el otorgamiento de un subsidio, apoyo habitacional a aquellas familias que se encuentran transitoriamente sin vivienda o refugio, por causa de desalojo judicial u otras, a excepción de los casos que constituyan fenómenos meteorológicos o hechos fortuitos, como mecanismo de fortalecimiento familiar, haciendo referencia a las personas alojadas en hoteles.

Decreto N°1234/04⁷ : creó el programa de apoyo habitacional para efectivizar la asistencia a familias en situación de calle que se encuentran alojadas en hoteles sitios en la Ciudad, clausurados administrativamente.

Decreto N° 97/05⁸: amplió los efectos del decreto n° 895/02, en relación a la totalidad de las personas y/o grupos familiares que se encuentran dentro de los programas

¹ Ver artículo 31.

² Publicada el 08/01/2004 en el Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

³ Creada por Ley Nacional N° 17.174.

⁴ Del 13/12/2010.

⁵ Del 24/11/2011.

⁶ Del 31/07/2002.

⁷ Publicado el 20/07/2004 en el Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

preexistentes a la entrada en vigencia de ese decreto, que hubiesen optado por permanecer alojados en hoteles y que no se hubieran acogido a los beneficios previstos en los decretos mencionados.

Decreto N°690/06⁹ : creó el programa atención para familias en situación de calle en el ámbito de la Ciudad, el cual otorga un subsidio con la finalidad de mitigar la emergencia habitacional de los residentes. Su objetivo primordial es el fortalecimiento transitorio del ingreso familiar con fines exclusivamente habitacionales, debiendo los fondos otorgados estar destinados a cubrir gastos de alojamiento. Además, de derogar el decreto n° 895/02 y todas las normas reglamentarias y complementarias dictadas en su consecuencia que se opongan al presente decreto.

D) Resoluciones

Resolución de Desarrollo Social N°1554¹⁰: creó el programa atención para familias en situación de calle.

Resolución N° 474 de la Procuración General de la CABA¹¹: establece, en cabeza de la procuración general de la Ciudad, la facultad de consentir aquellas medidas cautelares dictadas por los juzgados de primera instancia del fuero contencioso, administrativo y tributario de la Ciudad en las que se ordene al Gobierno local el otorgamiento y/o mantenimiento de subsidios habitacionales y/o garantizar el derecho al alojamiento o el acceso prioritario a políticas habitacionales en la medida en que la condena se corresponda con las circunstancias fácticas sustancialmente análogas y tenga sustento en la doctrina sentada por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad (en adelante “el Tribunal”) en el caso “K.M.P”.

De lo expuesto, podemos remarcar:

Primero: la preocupación del legislador porteño en brindar cumplimiento y/o protección a las observancias reconocidas a nivel nacional¹² e internacional¹³ en relación al derecho a la vivienda.

Segundo: la iniciativa de la Procuración de la Ciudad por reducir los litigios habitacionales cuando se traten de personas con discapacidad en condiciones de vulnerabilidad social que por hallarse padeciendo alteraciones, totales o parciales, y/o limitaciones funcionales, permanentes o transitorias, físicas, mentales o sensoriales, se hallen bajo la línea de pobreza o indigencia y/o en estado de abandono o expuestos a situaciones de violencia o maltrato, y personas mayores de 60 años en situación de calle o en peligro de estarlo.

⁸ Del 24/01/2005.

⁹ Publicado el 21/06/2006 en el Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

¹⁰ Del 22/10/2008.

¹¹ Del 08/11/2016.

¹² Ver artículo 14 bis, último párrafo de la Constitución Nacional.

¹³ Ver artículo XI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 25.1 de La Declaración Universal de los Derechos Humanos, 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 27.3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, 34, inciso k) de la Carta de la organización de Estados Americanos, 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

3. El Rol del Poder Judicial

Hoy el rol del Poder Judicial ha cambiado. En un primer momento se dedicaba exclusivamente a analizar los hechos y subsumirlos en la norma aplicable, adoptando un rol pasivo por limitarse a aceptar o rechazar la pretensión.

En cambio, en la actualidad, los jueces han adoptado un rol más activo, por no detenerse en analizar los hechos y subsumirlos en una norma, sino que investigan y adoptan decisiones que implican intromisiones en otras esferas del Estado: Poder Ejecutivo y Poder Legislativo. Generando así, cambios directos en las políticas públicas.

En el ámbito de la Ciudad, el tratamiento judicial del derecho a la vivienda se ha visto influenciado por el impacto que generó el caso “Q.C¹⁴” arribado a la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante “la Corte”) en 2012.

En el caso, se solicitó el derecho a un alojamiento para una mujer con su hijo con discapacidad, ambos en situación de calle, al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. La Corte, entendió que el derecho a la vivienda es operativo, que la no disponibilidad de recursos del Poder Ejecutivo no es una excusa para no adoptar medidas al respecto y que se le debe garantizar un alojamiento en condiciones edilicias adecuadas a la patología que presentaba el niño.

La importancia de tal precedente radica en que, a partir de él, se ordena al Poder Ejecutivo local, que le garantice el derecho a la vivienda a una persona por la condición de extrema vulnerabilidad social en la que se encuentra. Así, en base a esa situación fáctica, es que la Corte va a aceptar o no la pretensión, de acuerdo a que sea análoga o no al caso “Q.C”.

El *leading case* nacional, impacto de forma directa e inmediata en las decisiones del Tribunal local, y se plasmó en cinco (5) casos que se convirtieron en el parámetro de decisión: “K.M.P¹⁵”, “Abdala¹⁶”, “Blanco¹⁷”, “Valdez¹⁸” y “Veiga Da Costa¹⁹”. Veamos de qué se tratan:

a) “K.M.P” y “Veiga Da Costa”

En el primer caso se promovió una acción de amparo contra el Gobierno de la Ciudad con la finalidad de obtener una solución al déficit habitacional de una persona sola, de 49

¹⁴ CSJN, “Q. C., S. Y. c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/Amparo”, 24/04/2012.

¹⁵ 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)”, 21/03/2014.

¹⁶ Expte. n° 9963/13 “GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Abdala, Analía Verónica c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA)”, 14/08/2014.

¹⁷ Expte. n° 10073/13 “GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Blanco, Flavia Maricel c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA)”, 03/11/2014.

¹⁸ Expte. n° 9903/13 “Valdez, Mario Enrique c/ GCBA y otros s/ amparo (art. 14 CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido”, 04/06/2014.

¹⁹ Expte. n° 10229/13 “Veiga Da Costa, Rocío c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido”, 30/04/2014.

años de edad, sin familiares, desempleada y que padece síndrome de inmunodeficiencia adquirida.

En el segundo caso, estamos ante la misma pretensión: garantizar el derecho a la vivienda, pero varían algunos aspectos de la situación fáctica: la persona padece una discapacidad motora (osteoartrosis generalizada y osteomalacia), se encuentra desempleada y ha padecido violencia física y abuso sexual.

En ambos casos, el Tribunal estableció que las personas con discapacidad en condiciones de vulnerabilidad social que por hallarse padeciendo alteraciones, totales o parciales, y/o limitaciones funcionales, permanentes o transitorias, físicas, mentales o sensoriales, se hallen bajo la línea de pobreza o indigencia y/o en estado de abandono o expuestos a situaciones de violencia o maltrato, y las personas mayores de 60 años en situación de calle o en peligro de estarlo tienen *derecho a un alojamiento*.

Por lo que, se condena al Gobierno local a que presente una propuesta para hacer frente a la obligación de brindar a la parte actora un alojamiento que reúna las condiciones adecuadas, a la situación de discapacidad del actor.

b) “Abdala” y “Blanco”

En ambos casos, se inició una acción de amparo contra el Gobierno de la Ciudad, a fin de obtener una situación habitacional para una persona con hijos menores a su cargo. El Tribunal, condena al Gobierno de la Ciudad a abonar un importe indefinido que tienda a cubrir de manera adecuada, íntegra o suficiente el costo del alojamiento de la parte actora.

c) “Valdez”

En el caso, se inicia una acción de amparo contra el Gobierno de la Ciudad con el objeto de que se garantice el derecho a la vivienda a una persona mayor de 60 años. El Tribunal, al igual que en el caso “K.M.P”, entiende que se debe presentar una propuesta para hacer frente a la obligación de brindar a la parte actora un alojamiento que reúna las condiciones adecuadas.

De los casos analizados, podemos arribar a tres (3) consideraciones:

Primero: la Corte delimitó el marco de actuación del Tribunal local a partir de establecer que debía garantizarse el derecho a la vivienda cuando se trate de una persona en situación de extrema vulnerabilidad social. Con posterioridad a dicha decisión, en diecisiete (17) casos²⁰ sostuvo que la situación fáctica era análoga a “Q.C”, por lo que se debía garantizar el derecho a un alojamiento, y en ochenta y siete (87) casos²¹ que no.

²⁰ Ver: A.R.,E.M c/ GCBA s/amparo (CSJN: A.295.XLVII y A.294.XL.VII); Nicoli Juan Carlos c/GCBA s/amparo (CSJN: N.69.XLVII); Flores Rosa Viviana c/GCBA s/amparo (CSJN: F.59.XLVII); F.R.V c/GCBA s/amparo (CSJN: F.243.XLVII); G.R.N c/GCBA s/amparo (CSJN: G.28.XLVII y G.29.XLVII); Accietto, Beatriz Rosa c/GCBA s/ recurso de inconstitucionalidad (CSJN: A.216.XLVII); B., V. G. c/ GCBA s amparo (CSJN: B.550.XLVII y B.546.XLVII); Bernstein, Miriam Graciela c/ GCBA s/ amparo (CSJN: B. 58 .XLVII); Castillo, Eduardo Basilio c/ GCBA s/ recurso de inconstitucionalidad (CSJN: C. 593 .XLVII); C. M., J. R. e/.GCBA s/ amparo (CSJN: C.I018.XLVII y C.I019.XLVII); Corellano, Pilar Josefina y otros c/ GCBA s/ amparo (CSJN: C. 177. XLVII); Lizunova, Tatiana C/ GCBA s/amparo (CSJN: L .10. XLVII); D., E. c/ GCBA s/ recurso de inconstitucionalidad (CSJN: D.153.XLVII); Robledo, Antonio Víctor c/ GCBA s/ amparo (CSJN: R.354.XLVII); Robles, Carlos Alberto c/ GCBA s/ amparo (CSJN: R.225.XLVII); Sánchez, Stella Maris c/GCBA s/ amparo (CSJN: S.247.XLVII); y Silva Bailon, Melissa Pamela c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA) s/ recuso de inconstitucionalidad concedido. Datos provenientes de la Guía de análisis y sistematización de

Segundo: los *leading case* locales se diferencian por dos (2) aspectos: la situación fáctica y la decisión o condena al Gobierno local. Pues, solo se condena al Gobierno a ofrecer una propuesta para dar una solución habitacional cuando se trata de personas mayores de 60 años o que padezcan una discapacidad, por ser establecido de forma expresa por el legislador porteño en la normativa local. El Tribunal local, remite a los cinco *leading case* cuando la situación fáctica sea análoga o no a alguno de ellos.

Tercero: tanto a nivel nacional como local, el Poder Judicial, adopta un rol activo, coloca en el centro de la agenda pública el tratamiento del derecho a la vivienda, se convierte en garante de los derechos humanos al delinear las políticas públicas a seguir por parte del Poder Ejecutivo local, concientiza a la población del déficit habitacional en la Ciudad, y garantiza el acceso a la justicia a los sectores más postergados u olvidados de la sociedad, convirtiendo estos casos en complejo o estructurales.

4. Consideraciones finales

El derecho a la vivienda es uno de los derechos más tratados en la justicia local. Tal situación, depende en gran medida, del impacto que ha generado la decisión de la Corte en el caso “Q.C”, en donde marco un punto de inflexión en la doctrina del Tribunal local.

Pues, a partir de tal precedente, nace la obligación del Poder Ejecutivo local de garantizar el derecho a un alojamiento a personas que se encuentren en situación de extrema vulnerabilidad social; y el Tribunal local plasma tal doctrina en los casos “K.M.P”, “Veiga Da Costa”, “Valdez”, “Abdala” y “Blanco”.

jurisprudencia elaborada por la Fiscalía General Adjunta en lo Contencioso Administrativo y Tributario del Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos, a cargo del Doctor Juan Gustavo Corvalán, del año 2016.

²¹ Ver: A.P., L. V. c. GCBA s/amparo (CSJN: A.738.XLVI) –Bajo estos autos resolvió cuarenta y seis (46) causas; Lorenzo Risdalia E. c/ GCBA s/amparo (L.366.XLVII); L.R.M c/ GCBA s/amparo (L.22.L); Buratti Nélide c/ GCBA s/amparo. (B.551/XLVII)–Bajo estos autos resolvió tres (3) causas; Franzul Sandra M. c/ GCBA s/amparo (CSJ/4213/2015/RH1); Filgueiras Natacha J. c/ GCBA s/amparo (CSJN/3623/2015RH1); Campitelli Mónica A. c/ GCBA s/amparo (CSJ/4224/RH1); Dure Jorge M., c/ GCBA s/amparo (CSJN 456/2015/RH1); Fernández Luis E. c/ GCBA s/amparo (CSJ/4154/2014/RH1); Osorio Arias, Nancy L. c/ GCBA s/amparo (CSJ/4288/2015/RH1); Vázquez Ibañez Lidia M., c/ GCBA s/amparo (CSJ/4281/2015/RH1);Bejer, Jorge Alberto c/ GCBA y otros s/ amparo (CSJ 3044/2015/RH1)–Bajo estos autos resolvió doce (12) causas; Fano Marcelo D. c/ GCBA s/ amparo (CSJ/4630/2015/RH1); Frasso Mónica M. c/ GCBA s/ amparo (CSJ/4634/2015/RH1);Villalba Hugo H. c/ GCBA s/ amparo (CSJ/4710/2015/RH1); Moreira Germán E. c/ GCBA s/ amparo (CSJ/4418/2015/RH1); Pisoni Carlos c/ GCBA s/amparo (CSJ/4553/2015/RH1);P.I.c/ GCBA s/ amparo (CSJ/4988/2015/RH1);Guado Graciela I. c/ GCBA s/ amparo (CSJ/4962/2015/RH1); Soto Chamorro Maria L. c/ GCBA s/ amparo (CSJ/4972/2015/RH1);Choque Liliana C. c/ GCBA s/ amparo (CSJ/4987/2015/RH1); D.S.,A.A c/ GCBA s/ amparo (CSJ/4280/2015/RH1);Ferrabone Héctor G. c/ GCBA s/ amparo (CSJ/239/2015/RH1)–Bajo estos autos resolvió tres (3) sentencias-; Chávez Daniel A. c/ GCBA s/ amparo (CSJ/208/2015/RH1); González Blanca M. c/ GCBA s/ amparo (CSJ/585/2016/RH1); Cabello Nestor J. c/ GCBA s/ amparo (CSJ/577/2016/RH1); Pereira Silva Zully c/ GCBA s/ amparo (CSJ/716/2016/RH1); y Anderle Michael A. c/ GCBA s/ amparo (CSJ/848/2016/RH1). Datos provenientes de la Guía de análisis y sistematización de jurisprudencia elaborada por la Fiscalía General Adjunta en lo Contencioso Administrativo y Tributario del Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos, a cargo del Doctor Juan Gustavo Corvalán, del año 2016.

De los litigios habitacionales que arriban a la justicia local, se desprenden retos y desafíos para el Estado, pues gran parte de ellos, son presentados por personas con discapacidad o mayores de 60 años²².

Para afrontar tal situación, surge la necesidad de trabajar en la prevención y reducción de los litigios habitacionales cuando se trate de casos de extrema vulnerabilidad social y que no esté en discusión si se le debe garantizar o no el derecho, de acuerdo a lo ya establecido en la normativa de la Ciudad y las decisiones de la Corte y el Tribunal.

Tal tarea requiere de la cooperación y colaboración de los poderes del Estado local: ejecutivo, legislativo y judicial. Para así, abordar mecanismos o métodos alternativos para prevenir la judicialización de casos de extrema vulnerabilidad ya decididos por la Corte y/o el Tribunal; crear un fluido nexo de comunicación entre los distintos actores involucrados en dar una solución habitacional en la Ciudad; reducir las condenas impuestas al Estado local por los organismos judiciales; y evitar un innecesario dispendio de recursos²³.

²² Ver guía de análisis y sistematización de jurisprudencia elaborada por la Fiscalía General Adjunta en lo Contencioso Administrativo y Tributario del Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos, a cargo del Dr. Juan Gustavo Corvalán, del año 2016.

²³ Estos aspectos están siendo abordados desde la Fiscalía General Adjunta en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a cargo del Doctor Juan Gustavo Corvalán.