

Ciudad de Buenos Aires, 27 de abril de 2010.

**VISTO:** el recurso de apelación interpuesto por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a fs. 714/718 –en adelante GCBA– contra la sentencia de primera instancia obrante a fs. 705/708 que hiciera lugar a la acción promovida y,

**CONSIDERANDO:**

1. Que, a fs. 705/708 la Sra. juez de primera instancia, hizo lugar a la acción de amparo promovida "ordenando a la Administración que continúe adoptando las medidas necesarias a fin de que a los amparistas se les otorgue una vivienda o los fondos suficientes para acceder a la misma y a fin de que el Sr. Balduvino cuente en tiempo oportuno con la medicación necesaria y los alimentos para atender a sus necesidades de salud" (v. fs. 708). Asimismo, le impuso las costas a la demandada vencida en virtud de lo dispuesto en el art. 62 del CCAyT.

2. Que, contra el resolutorio de grado, a fs. 714/718 se alzó el GCBA, quien se quejó porque, a su entender, la a quo prejuzgó, al decidir para el supuesto caso de que su parte decidiera suspender el subsidio –teniendo en cuenta que fue beneficiaria del subsidio–. Por otro lado, sostuvo que la decisión de grado resulta extraña a las potestades del Poder Judicial y desvirtúa la pretensión del actor. Asimismo, señaló que el resolutorio de la anterior instancia, no se ajustaba a las constancias de autos. En la misma oportunidad, hizo reserva de la cuestión constitucional y del caso federal.

3. Que, corrido el traslado de ley, a fs. 724/725 contestó el actor y a fs. 727 pasaron los presentes a resolver.

4. Que, así planteada la controversia, conviene recordar la normativa que, jerárquicamente, otorga sentido a la asistencia que aquí se persigue. En su Título Segundo, denominado "Políticas especiales", la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires dispone: "Art. 17.- La Ciudad desarrolla 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." Más adelante, en vinculación directa a la cuestión sub examine, prescribe el art. 31 que "La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello: 1) resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica

y con necesidades especiales de escasos recursos ..." A su vez, la remisión no se agota originariamente en la Constitución local. Los tratados internacionales recogidos en el texto constitucional nacional, resultan, a su vez, fuentes de contenido en la materia. Así, entre otros, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su art. 11, reza: "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. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento."

5. Que, en este contexto, ya al resolver en los autos "Ramallo, Beatriz c/ GCBA s/ amparo", el 13/3/02, este Tribunal señaló que el Estado local se encuentra alcanzado por numerosas normas que consagran el derecho a la vivienda y le imponen un deber de hacer. A los efectos de determinar el rol que cabe al Estado en el cumplimiento de esta obligación, resulta fundamental tener presente lo dispuesto por el párrafo primero del art. 2º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en cuanto prevé que cada uno de los Estados Partes se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos reconocidos. En la misma oportunidad se afirmó que "la progresividad impone a los estados la obligación de avanzar tras el objetivo de la plena efectividad de los derechos receptados en el Pacto. Respecto al derecho a la vivienda, se ha regulado dentro del primer párrafo del artículo 11, el derecho a 'una mejora continua de las condiciones de existencia'. En esta inteligencia, contrariaría tal precepto toda medida que implique un deliberado retroceso en la materia." En el mencionado precedente, este Tribunal debió efectuar una salvedad necesaria -impulsada, por supuesto, por los agravios de la allí recurrente- aplicable al presente caso y que quedó expresada del siguiente modo: "... no corresponde al Poder Judicial establecer la oportunidad, mérito o conveniencia de la política habitacional del G.C.B.A., ni menos aún, decidir cuáles son las medidas a adoptar, sino expedirse sobre su razonabilidad en el caso concreto, en los términos explicitados ut supra. El acierto o error, el mérito o la conveniencia de las soluciones adoptados por los poderes

con representación electoral, no son puntos sobre los que el Poder Judicial pueda pronunciarse, salvo en aquellos casos que trascienden ese ámbito de apreciación, para internarse en el campo de lo irrazonable, inicuo o arbitrario." En esta inteligencia, es claro que el modo en que concretamente corresponde asistir al actor es resorte exclusivo de la Administración. Sin embargo, ello no empece a que, frente a la omisión estatal, el Tribunal ordene la debida asistencia, con las exigencias normativas transcriptas, sin por ello suplir las tareas propias del poder de ejecución. De hecho, ésta ha sido la postura de esta alzada en casos análogos al presente.

6. Que la jurisprudencia reciente del Tribunal Superior avala el carácter de "no regresividad" aquí apuntado en torno a los derechos en juego. En este sentido, se sostuvo que "El Estado no puede adoptar por acción u omisión conductas regresivas en materia de derechos humanos. Si lo hace debe justificar -lo que no ha ocurrido en estos autos- por qué sus recursos no le permiten seguir atendiendo las necesidades de quienes reclaman judicialmente por la afectación de un derecho constitucional básico, como es el de la vivienda digna. "En el caso, la regresividad que no es tolerada ni por el orden jurídico nacional ni por el local, se configura respecto del derecho a la vivienda digna. "El recurrente entiende el derecho a la vivienda digna de modo tal que éste no implica que 'los individuos tienen derecho sine die a disfrutar de subsidios otorgados con carácter excepcional'. La expresión 'disfrutar' es poco afortunada ante personas carenciadas, que cabe imaginar preferirían ser autosuficientes y no requerir la ayuda del Estado. Tampoco se trata, como continúa la Procuración, de que el subsidio 'tenga carácter excepcional'. En un caso como el de autos y en la medida en que el Estado no pueda proporcionar soluciones permanentes, el subsidio debe ser regla. Y ello porque la pobreza crítica es la situación de excepción que el constituyente ha optado por resolver progresivamente (conf. art. 31.1, CCBA). Cuando esa pobreza se instala en la sociedad, es razonable que las autoridades recurran a diversos sistemas de atención, siempre que su aplicación sucesiva no implique la disminución y/ o la privación de las prestaciones ya reconocidas. Entonces si la vigencia del decreto ha cesado, es ajustado al bloque constitucional imponer al Estado el deber de preservar lo ya otorgado. "El derecho a una vivienda integra el plexo de los llamados 'derechos sociales' que sólo pueden ser entendidos en un horizonte de sentido orientado hacia la igualdad, lo que está muy lejos de significar que los 'derechos sociales' sean promesas o programas, que no puedan ser exigidos al Estado por individuos o grupos. Muy por el contrario, se trata de un mandato del poder

constituyente al poder constituido para que haga y cumpla." (cfme. autos "Toloza, Estela Carmen c/ GCBA s/ amparo [art. 14 CCABA] s/ recurso de inconstitucionalidad concedido", del 9/8/06, voto de la jueza Ruiz). En el mismo sentido, el juez Maier supo expresar: "Yo estimo que la siguiente idea debería atraer el suficiente consenso: el programa, en el sentido de velar por una vivienda suficiente y digna para los habitantes, no es optativo para el gobierno y establece temas de interés superlativo frente a otros programas o necesidades; se trata, cuando menos, de que la Constitución fija ya un orden lexicográfico de prioridades para los gobernantes." (cfme. autos "González Cornelia c/ GCBA s/ amparo [art. 14 CCABA] s/ recurso de inconstitucionalidad concedido", del 5/3/08; el destacado pertenece al original).

7. Que, en resumen, constatada como se encuentra en autos la situación de emergencia habitacional del actor y su estado de salud, corresponde confirmar, en punto a la condena, la sentencia apelada, con el fin de otorgar certeza a la cobertura que brinda auxilio económico a la demandante.

8. Que, en este estado, resulta preciso, asimismo, poner de relieve que el decreto N° 690/06 ha sido modificado por el N° 960/08 y, a su vez, la resolución N° 1554/MDSGC/08 reglamentando diversas cuestiones atinentes al programa. Ahora bien, esta alteración normativa no puede ser soslayada por el tribunal al momento de decidir la presente. En efecto, es pertinente recordar que en este tipo de juicios debe fallarse siempre con arreglo a la situación fáctica y jurídica existente a la fecha de la sentencia, tomando en consideración no sólo los factores iniciales sino también los sobrevinientes que resulten de las actuaciones producidas (conf. doctrina de Fallos: 247: 466; 253: 346; 292: 140; 300: 844; 304: 1020; 307: 291; 311: 787; entre muchos otros). Como surge del expediente, el amparista fue incluido en el programa de Familias en Situación de Calle, siendo ello así y atento al principio de no regresividad, la aplicación de la nueva normativa sólo puede redundar en beneficio del actor; en otras palabras, las pautas ya delineadas por este tribunal en otros precedentes conllevan la imposibilidad de colocar al amparista en una situación más desfavorable en relación con la que cursa en la actualidad. Por ello y en lo que aquí interesa, el art. 3° del decreto N° 960/08 dispone sustituir el texto del art. 5° del decreto N° 690/06 por el siguiente: "El subsidio creado consiste en la entrega de un monto de hasta pesos cuatro mil doscientos (\$ 4.200), el que puede ser otorgado en seis (6) cuotas iguales y consecutivas de hasta pesos setecientos (\$ 700) cada una,

pudiendo la autoridad de aplicación ampliar el presente subsidio inclusive en una suma adicional de pesos dos mil ochocientos (\$ 2.800), pagadera en hasta cuatro (4) cuotas iguales y consecutivas de pesos setecientos (\$ 700) cada una, en los casos particulares que, a criterio de aquélla, ameriten la mencionada extensión, en orden a la persistencia de la situación que en su momento motivara la entrega del beneficio ...” Por lo demás, el art. 3° de la resolución N° 1554/MDSGC/08 creó un Equipo de Seguimiento y Evaluación de los beneficiarios del Programa Atención para Familias en Situación de Calle que, entre otras funciones, debe asesorar y orientar sobre alternativas habitacionales con el fin de superar la emergencia (conf. inc. b). Brevemente, entonces, la nueva normativa dispuso –entre otras modificaciones– la elevación de la suma a otorgarse en concepto de subsidio y su ampliación ante algunos supuestos y circunstancias particulares y, asimismo, estableció la obligación, en cabeza de un órgano del GCBA, de orientar en la búsqueda de opciones superadoras de la emergencia a quienes, como el amparista, se encuentren en situación de vulnerabilidad. De este modo, si bien no es posible desconocer el dictado del decreto N° 960/08 –modificadorio del anterior decreto N° 690/06– y de la resolución N° 1554/MDSGC/08, frente a la acreditada situación de vulnerabilidad en la que se encuentra el amparista y su grupo familiar y a que el monto establecido en la citada normativa podría resultar insuficiente para garantizar el derecho afectado, el razonamiento desarrollado supra lleva a concluir, fundamentalmente a partir del concepto de no regresividad, que la demandada deberá proveer un subsidio que asegure a la actora un alojamiento en condiciones dignas de habitabilidad.

9. Que, en suma, corresponde ordenar a la demandada la provisión de un subsidio que le permita al actora abonar en forma íntegra un alojamiento en condiciones dignas de habitabilidad, hasta tanto se acrediten nuevas circunstancias que permitan concluir que su estado de necesidad ha cesado. Atento lo precedentemente expuesto, los agravios expuestos por la demandada deviene infundado y meramente dogmático, por lo que se sin más se rechazan. Asimismo, se ordena a la demandada la provisión de la medicación y elementos necesarios para atender a las necesidad de salud del amparista.

10. Que, finalmente, toda vez que el amparo se encuentra exento del pago de la tasa de justicia y quien patrocina al accionante es letrado del patrocinio jurídico gratuito de la Facultad de Derecho de la UBA, no corresponde la aplicación de costas.

Por lo expuesto, el Tribunal

**RESUELVE:**

**I.-** Rechazar el recurso deducido por la demandada.

**II.-** Ordenar al GCBA la provisión de un subsidio que le permita la actora y a su grupo familiar, abonar en forma íntegra un alojamiento en condiciones dignas de habitabilidad, hasta tanto se acrediten nuevas circunstancias que permitan concluir que su estado de necesidad ha cesado.

**III.-** Costas a la demandada vencida (art. 62 CCAyT).  
Regístrese en el libro de amparos y medidas cautelares, notifíquese y, oportunamente, devuélvase.

**Firmado:** Dr. Esteban Centenaro, Dra Mabel Daniele. Jueces de Cámara.