

---

# Bases jurisprudenciales del derecho de acceso a la vivienda de las personas vulnerables en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

## Jurisprudential Bases of the Right of Access to Housing for Vulnerable Persons in the City of Buenos Aires

**María Laura Sanfelice<sup>1</sup>**

Universidad Austral

---

### Sumario

1. Introducción
  - 1.1 Planteo del problema investigado
  - 1.2 Objetivos de la investigación
  - 1.3 Hipótesis de trabajo
  - 1.4 Preliminar metódico
  - 1.5 Estructura del estudio
2. Aspectos jurídicos del derecho de acceso a la vivienda digna. Análisis jurisprudencial de la vivienda digna en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
  - 2.1 Constitución Nacional
  - 2.2 Instrumentos internacionales
  - 2.3 Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y normativa local
3. Políticas públicas, cuestiones presupuestarias y derechos fundamentales

---

1 Magíster en Derecho Administrativo (Universidad Austral). Maestranda en Justicia Constitucional y Derechos Humanos (Universidad de Bolonia). Especialista en Justicia Constitucional y Derechos Humanos (Universidad de Bolonia) y en Derecho Tributario (Universidad de Belgrano). Abogada (Universidad de Belgrano). Actualmente se desempeña en el Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.  
laura.sanfelice@hotmail.com  
<https://orcid.org/0009-0000-6793-2345>

3.1 Precedentes del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires en los cuales intervino la Corte Suprema de Justicia de la Nación

3.2 El derecho de acceso a la vivienda según los precedentes jurisprudenciales de la justicia local

4. Doctrina de la inconstitucionalidad por omisión

4.1 Las políticas públicas habitacionales de la Ciudad de Buenos Aires

4.2 Vinculación entre vivienda y presupuesto en la Ciudad de Buenos Aires

5. Propuestas a modo de aporte para brindar una posible solución a la problemática desarrollada

5.1 Aspectos generales de la omisión inconstitucional

5.2 La omisión en la reglamentación del artículo 31 de la Constitución local

6. Propuestas a modo de aporte para brindar una posible solución a la problemática desarrollada

6.1 Diseño e implementación de políticas públicas para el IVC y las de la Ley 3706

6.2 Instrumentación de un procedimiento administrativo de carácter preventivo

7. Conclusiones

Anexo I

Anexo II

Anexo III

<https://doi.org/10.26422/daec.2026.0100.san>

## Resumen

El trabajo expone las bases jurisprudenciales del derecho de acceso a la vivienda de las personas en situación de vulnerabilidad en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a partir del estudio de los precedentes del Poder Judicial local y el marco normativo constitucional, convencional y local que reconoce el derecho de acceso a la vivienda digna, así como su vinculación con otros derechos fundamentales. Se analizan las políticas públicas implementadas en la materia y su relación con las limitaciones presupuestarias, evaluando el grado de cumplimiento del mandato de progresividad en la efectivización de los derechos económicos, sociales y culturales. En este contexto, se estudia el rol de los distintos poderes del Estado, poniendo especial énfasis en las tensiones existentes entre la intervención judicial y las competencias propias de los poderes políticos. Desarrolla la doctrina de inconstitucionalidad por omisión en relación con la falta de reglamentación del artículo 31 de la Constitución local, planteando su posible aplicación al Poder Legislativo como herramienta para garantizar el contenido mínimo del derecho de acceso a la vivienda. Finalmente, brinda alternativas orientadas a superar el enfoque asistencial basado en subsidios habitacionales y a proponer soluciones estructurales y permanentes, destacando la necesidad de diseñar políticas públicas integrales y de implementar mecanismos administrativos preventivos que aseguren una protección efectiva de los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad.

**Palabras clave:** derechos fundamentales, vivienda digna, vulnerabilidad, cuestiones presupuestarias, políticas públicas, inconstitucionalidad por omisión, procedimiento administrativo preventivo.

## Abstract

The paper sets out the jurisprudential foundations of the right of access to housing for persons in vulnerable situations in the City of Buenos Aires, based on an analysis of precedents from the local judiciary and the constitutional, conventional, and local normative framework that recognizes the right to adequate housing, as well as its interrelationship with other fundamental rights.

It examines the public policies implemented in this field and their relationship with budgetary constraints, assessing the degree of compliance with the principle of progressivity in the realization of economic, social, and cultural rights. In this context, it analyzes the role of the different branches of government, with particular emphasis on the tensions between judicial intervention and the competences inherent to the political branches.

The study further develops the doctrine of unconstitutionality by omission in relation to the lack of regulation of Article 31 of the local Constitution, proposing its potential application to the Legislative Branch as a tool to guarantee the minimum core content of the right to housing. Finally, it offers alternatives aimed at overcoming the assistance-based approach grounded in housing subsidies and proposes structural and long-term solutions, highlighting the need to design comprehensive public policies and to implement preventive administrative mechanisms that ensure effective protection of the rights of persons in vulnerable situations.

**Key words:** fundamental rights, adequate housing, vulnerability, budgetary constraints, public policies, unconstitutionality by omission.

## 1. Introducción<sup>2</sup>

### 1.1 Planteo del problema investigado

En el ámbito local, el derecho de acceso a la vivienda se ha convertido en una problemática que genera gran preocupación en aquellas personas en situación de vul-

---

<sup>2</sup> Abreviaturas utilizadas:

B.O. CABA: Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

CADH: Convención Americana sobre Derechos Humanos.

CAyT: Contencioso Administrativo y Tributario.

CCABA: Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

CCAYT: Cámara Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires.

Corte IDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos.

CSJN: Corte Suprema de Justicia de la Nación.

GCBA: Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

INDEC: Instituto Nacional de Estadística y Censo.

IVC: Instituto de Vivienda de la Ciudad.

PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales.

SIDH: Sistema Internacional de Derechos Humanos.

TSJ: Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires.

nerabilidad. Esta realidad lleva a una gran cantidad de interposiciones de amparos en materia habitacional en los tribunales locales.

La consagración del derecho a la vivienda como derecho humano no sólo se inscribe en nuestra Constitución Nacional y en el ámbito internacional, sino que también se encuentra contenido en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, la que dispone que el derecho a la salud se encuentra vinculado con la satisfacción de necesidades tales como la vivienda.<sup>3</sup>

Este marco normativo fue interpretado por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad, máximo intérprete de la Constitución local, en distintos precedentes que se desarrollan en el presente trabajo, llegando incluso a ser objeto de pronunciamiento por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Los casos más emblemáticos llegaron a los estrados judiciales mediante acciones de amparo, pero en ellos se soslayó la aplicación de la doctrina de la inconstitucionalidad por omisión y, pese a la creciente cantidad de reclamos habitacionales judicializados, no se exhortó a la Legislatura de la Ciudad a cumplir con la manda contenida en el artículo 31 de la Constitución local.<sup>4</sup>

En este sentido, sostenemos en el presente trabajo que la omisión referida conlleva a la falta de políticas públicas que tengan por objetivo reducir el déficit habitacional de la Ciudad, es decir, que contemplen una solución para la ocupación permanente de la población vulnerable, situación que se profundiza por la escasa asignación de recursos presupuestarios a vivienda. A ello se suma la delicada tarea del juzgador, quien, en algunas oportunidades, pareciera invadir la esfera de otros poderes al delinear políticas públicas que no son propias de su competencia en pos de restablecer el derecho vulnerado.

Esta situación requiere que nos planteemos si, más allá del reconocimiento constitucional, convencional y legal, en los hechos se encuentra debidamente resguardado el derecho de acceso a la vivienda de la población vulnerable en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Proponemos dar respuesta a este primer interrogante a través del análisis jurisprudencial de los fallos provenientes del Poder Judicial local.

En segundo lugar, nos preguntamos si efectivamente en el ámbito local los niveles alcanzados en el derecho de acceso a la vivienda se encuentran en concordan-

---

3 CCABA, artículo 20: "Se garantiza el derecho a la salud integral que está directamente vinculada con la satisfacción de necesidades de alimentación, vivienda, trabajo, educación, vestido, cultura y ambiente. El gasto público en salud es una inversión social prioritaria. (...)".

4 CCABA, artículo 31: "La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello: 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. Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva. Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones".

cia con los preceptos contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que abogan por el “aprovechamiento máximo de los recursos disponibles”. Si bien no es posible efectuar un control cuantitativo de los recursos humanos y técnicos disponibles para la concreción del derecho de acceso a la vivienda, proponemos brindar una posible respuesta a través del análisis de las políticas públicas y de los presupuestos económico-financieros aprobados por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, con el consecuente grado de ejecución por parte de la Autoridad Administrativa.

En tercer término, analizamos la posibilidad de aplicar la doctrina de la inconstitucionalidad por omisión al Poder Legislativo local para la concreción del derecho de acceso a la vivienda, procurando dar respuesta al siguiente interrogante: ¿es acaso la falta de reglamentación del derecho contenido en el artículo 31 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires lo que impide brindar una solución real y efectiva al derecho de acceso a la vivienda con criterios de ocupación permanente?

Por último, nos preguntamos cuáles son los instrumentos, mecanismos y herramientas con los que cuenta la Autoridad Administrativa para garantizar efectivamente el derecho de acceso a la vivienda de las personas en situación de vulnerabilidad. Ante ello, destacamos la necesidad de instrumentar un procedimiento administrativo especializado de carácter preventivo.

## 1.2 Objetivos de la investigación

Generales:

- Contextualizar el derecho de acceso a la vivienda de los sectores vulnerables de la Ciudad de Buenos Aires desde la óptica de los tres poderes del Estado local.

Específicos:

- Organizar la jurisprudencia del ámbito local a los fines de exponer su doctrina y los criterios jurisprudenciales vigentes.
- Analizar los recursos presupuestarios destinados a garantizar el derecho de acceso a la vivienda y el grado de ejecución de los recursos económicos por parte de la Autoridad Administrativa.
- Estudiar la problemática del acceso a la vivienda a partir de la doctrina de la omisión inconstitucional por parte del Poder Legislativo ante la falta de reglamentación del artículo 31 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.

## 1.3 Hipótesis de trabajo

- El derecho de acceso a la vivienda de la población en situación de vulnerabilidad

no se encuentra debidamente resguardado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ya que la problemática está siendo abordada principalmente a través de subsidios habitacionales, otorgados por el Poder Ejecutivo local, sin contemplar soluciones de carácter permanente. La falta de diseño e implementación de políticas públicas a largo plazo repercute en la efectivización del derecho.

- Existe disparidad en las soluciones habitacionales otorgadas por la Autoridad Administrativa y el Poder Judicial, lo que evidencia una falta de uniformidad en la protección del derecho a la vivienda y una aplicación inconsistente del principio de progresividad. A su vez, hay una tendencia de los tribunales locales a considerar que la solución de la problemática habitacional debe provenir del Poder Ejecutivo, moderando las responsabilidades del Poder Legislativo local.
- La ausencia de una Ley específica que establezca los lineamientos para el derecho de acceso a la vivienda de la población vulnerable genera conflictos y superposiciones de competencias entre los poderes del Estado.
- La omisión del Poder Legislativo en regular el contenido mínimo del derecho de acceso a la vivienda de las personas en situación de vulnerabilidad resulta inconstitucional e impide dotar de contenido mínimo al derecho de acceso a la vivienda, perpetuando la dependencia de políticas asistenciales implementadas por el Poder Ejecutivo.

#### 1.4 Preliminar metódico

El trabajo se erige con una visión del Estado desde los tres poderes que lo integran y cómo la competencia de ellos se interrelacionan en cuanto a la problemática del derecho de acceso a la vivienda en el ámbito local.

Se desarrolla así un análisis de la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires y del fuero Contencioso Administrativo y Tributario y de la implementación de las políticas públicas, el análisis y desagregación de datos de los recursos contenidos en los presupuestos económico-financieros con su correspondiente grado de ejecución por parte de la Autoridad Administrativa y, finalmente, el tratamiento de la doctrina de la inconstitucionalidad por omisión aplicable al Poder Legislativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

A través de la visión macroscópica del tema, se permite abordar y entender de manera precisa la problemática de acceso a la vivienda en la Ciudad.

#### 1.5 Estructura del estudio

El presente trabajo se esquematiza de la siguiente manera:

En el apartado 2 se expone el marco jurídico del derecho a la vivienda digna.

En el apartado 3 se analizan las bases jurisprudenciales de los tribunales locales sobre el derecho de acceso a la vivienda en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El apartado 4 versa sobre las políticas públicas, las cuestiones presupuestarias y los derechos fundamentales.

En el apartado 5 se trata la doctrina de la inconstitucionalidad por omisión sostenida por el TSJ aplicada a la problemática habitacional local, con el objeto de establecer su necesaria aplicación y, de este modo, exhortar al Poder Legislativo a instrumentar el derecho de acceso a la vivienda para resolver progresivamente su déficit, especialmente para los sectores vulnerables y con soluciones de carácter permanente.

Finalmente, en el apartado 6 se brindan aportes para la construcción de una posible solución de la problemática abordada.

## 2. Aspectos jurídicos del derecho de acceso a la vivienda digna

### 2.1 Constitución Nacional

A nivel interno, nuestra Constitución Nacional recepta normativamente el derecho de acceso a una vivienda digna en su artículo 14 bis,<sup>5</sup> donde, además de regular los derechos individuales del trabajador, los derechos colectivos del trabajo y de la seguridad social, dispone que la ley establecerá el acceso a una vivienda digna.

Véase que, aquí, el constituyente introduce el concepto de “vivienda digna”, siendo que en el marco internacional encontramos menciones a “vivienda” a secas o “vivienda adecuada”.

Gelli (2008) explica que esta disposición se encuentra en concordancia con lo dispuesto en el artículo 75, inc. 19; específicamente precisa que

pone en cabeza del Estado el diseño de políticas públicas para facilitar el acceso a una vivienda digna. Las opciones legislativas para cumplir el mandato constitucional varían y dependen de las posibilidades económicas y financieras. Pero, el Estado no debe prescindir de llevar a cabo una política de desarrollo habitacional (...). (p. 175)

---

5 CN, art. 14 bis: “El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: (...) En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna”.

Esta previsión normativa se encuentra estrechamente vinculada con el artículo 75, inciso 23 en tanto dispone que el Congreso de la Nación debe legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por la Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, mujeres, ancianos y de las personas con discapacidad.<sup>6</sup>

Evidentemente, el derecho reconocido y garantizado por la normativa nacional, los tratados e instrumentos internacionales y las previsiones normativas locales se encuentra ligado al diseño de políticas públicas por parte del Estado en sus distintos niveles (nacional, provincial y/o local), dado que, si no son considerados en conjunto, difícilmente se pueda ver la adecuada concreción del derecho en sí.

En esta labor, a su vez, está visto que los distintos poderes del Estado participan, de modo directo y/o indirecto, en cuanto al derecho de acceso a la vivienda.

Decimos esto porque, en primer término, el Poder Ejecutivo confecciona el presupuesto, el cual es sometido a aprobación del Poder Legislativo, entendido este como un acto institucional complejo que marca los lineamientos del Estado, es decir, los recursos con los que se cuenta y los destinos de estos para la correcta efectivización del plan de gobierno y de las políticas públicas, las que pueden ser determinadas tanto por el mismo Poder Legislativo como por el Poder Ejecutivo.

Ante ello, si bien escapa a la labor de los integrantes del Poder Judicial —por no ser de su competencia y en virtud del principio de separación de poderes— determinar si una política pública resulta adecuada o no, como tampoco debiera inmiscuirse en la labor del Poder Legislativo, sí corresponde que entienda respecto a la vulneración y/o lesión de los derechos.

A su vez, las decisiones que adoptan los jueces impactan en el presupuesto. Este reconocimiento fue referido por la Observación General N° 9 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, donde se señaló que

(...) A veces se ha sugerido que las cuestiones que suponen una asignación de recursos deben remitirse a las autoridades políticas y no a los tribunales. Aunque haya que respetar las competencias respectivas de los diversos poderes, es conveniente reconocer que los tribunales ya intervienen generalmente en una gama considerable de cuestiones que tienen consecuencias importantes para los recursos disponibles (...).<sup>7</sup>

---

6 CN, art. 75 Corresponde al Congreso: (...) inciso 23: "Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad. (...)".

7 Observaciones Generales aprobadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En el mismo sentido, entendiendo la estrecha vinculación de los derechos fundamentales y las cuestiones presupuestarias, Corti (2017) ha expresado que “(...) de acuerdo al desarrollo histórico que han tenido el derecho público y la función judicial, (...) los tribunales, al resolver diferentes tipos de casos que involucran derechos fundamentales, necesariamente toman decisiones que impactan sobre los recursos públicos” (p. 148).

En un sentido más extremo, Holmes y Sunstein Cass (2011) han sostenido que los derechos que el Poder Judicial ayuda a proteger tienen un costo. Estos autores parten de la base de que todos los derechos tienen un costo y que es de corte presupuestario. Ante ello, cabe destacar que también pueden tener un costo social, que, aun no siendo cuantificable en términos económicos, puede representar una disgregación de la sociedad en su conjunto.

Los autores citados exponen que: “La ausencia de Estado significa ausencia de derechos. En realidad, un derecho legal sólo existe si y cuando tiene costos presupuestarios” (Holmes y Sunstein Cass, 2011, p. 38).

Consideramos que entenderlo de ese modo significaría limitar la concreción de los derechos reconocidos por la Constitución Nacional e incluso por la Constitución local ante la falta de recursos presupuestarios, dotando al argumento basado en el carácter limitado de los recursos económicos de entidad suficiente para no garantizar los derechos fundamentales.

Ante ello, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha precisado:

Las carencias presupuestarias, aunque dignas de tener en cuenta, no pueden justificar transgresiones de este tipo. Privilegiarlas sería tanto como subvertir el Estado de Derecho y dejar de cumplir los principios de la Constitución y los convenios internacionales que comprometen a la Nación frente a la comunidad jurídica internacional, receptados en el texto actual de aquella (art. 5°, inc. 2° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).<sup>8</sup>

De este modo, si partimos desde una perspectiva centrada en la Constitución convencionalizada, el proceso hermenéutico de interpretación de las leyes debe ser coherente tanto con la Constitución Nacional como con los instrumentos internacionales y, además, debe tener en cuenta los principios y valores fundamentales, como la dignidad de la persona, el principio *pro homine* y los derechos fundamentales.

Esta compatibilización de derechos debe servir para armonizar la protección de los derechos humanos con las potestades públicas, ya que, en palabras de nuestro cimero tribunal, la justicia social se traduce como “la justicia en su más alta expre-

---

Observación General N° 9, Apartado 10: “Justiciabilidad”.

8 CSJN, Fallos 318:2002 y 328:1146.

sión”, no tiene otro norte que alcanzar el “bienestar”, esto es, “las condiciones de vida mediante las cuales es posible a la persona humana desarrollarse conforme con su excelsa dignidad”.<sup>9</sup>

Y es que esa dignidad de toda persona humana no puede ser alterada por cuestiones de corte netamente presupuestario, ya que la misma Corte Suprema de la Nación ha determinado en el fallo Q que las normas contenidas en la Constitución no son meros programas, sino normas operativas con vocación de efectividad, dejando sentado también que, cuando se encuentra afectado el mínimo indisponible de una persona en su condición de tal, no hay discrecionalidad.<sup>10</sup>

Esto implica que los derechos fundamentales tienen eficacia directa y que todas las autoridades públicas, cualquiera sea su función, se encuentran comprometidas con el deber jurídico fundamental de respetar el principio de dignidad de la persona y los derechos fundamentales (Sammartino, 2012, pp. 157 y ss.).

Ello conlleva la delicada tarea de interpretar lo dispuesto en la normativa nacional y local a la luz de las disposiciones del ámbito internacional, específicamente aquellas que refieren a los derechos humanos, partiendo de la base de que el derecho administrativo es derecho constitucional convencional concretizado, teniendo como norte el principio de interdicción a la insensibilidad cuando se está frente a derechos fundamentales indisponibles.

## 2.2 Instrumentos internacionales

El derecho a la vivienda adecuada se encuentra contenido en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en su artículo XI, que reza: “Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda (...)”, y el artículo XXIII expone: “Toda persona tiene derecho a la propiedad privada correspondiente a las necesidades esenciales de una vida decorosa, que contribuya a mantener la dignidad de la persona y del hogar”.

A su vez, se encuentra en la Convención Universal sobre los Derechos Humanos en su artículo 25, inciso 1, que dice:

---

9 CSJN, Fallos 336:672.

10 Específicamente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación expresó en dicho precedente que “(...) hay una garantía mínima del derecho fundamental que constituye una frontera a la discrecionalidad de los poderes públicos. (...) La razonabilidad significa entonces que, sin perjuicio de las decisiones políticas discrecionales, los poderes deben atender a las garantías mínimas indispensables para que una persona sea considerada como tal en situaciones de extrema vulnerabilidad”.

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios (...).

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 11.1, dispone:

Los Estados Parte 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 (...).

Asimismo, precisa en su artículo 2 que los Estados parte se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de los recursos que dispongan para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados —inclusive, en particular, la adopción de medidas legislativas—, la plena efectividad de los derechos reconocidos en este.<sup>11</sup>

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) menciona en su artículo 26:

Los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

Entre los instrumentos especializados, encontramos referencias al derecho de acceso a la vivienda en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer; en su artículo 14, apartado 2, inciso h se precisa:

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer (...) en particular le asegurarán el derecho a (...) [g]ozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones.

---

11 PIDES, artículo 2: “1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos (...)”.

También se refiere a él la Convención sobre los Derechos del Niño; la cual indica en su artículo 27, inciso 3:

Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.

Finalmente, la Carta de la Organización de los Estados Americanos expone en su artículo 34, inciso k:

Los Estados miembros convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso (...), son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral. Para lograrlos, convienen asimismo en dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de las siguientes metas básicas (...) vivienda adecuada para todos los sectores de la población.

Ahora bien, esta enumeración no pretende ser exhaustiva en su exposición, sino más bien destacar la protección internacional del derecho de acceso a la vivienda, lo que permite remarcar la importancia de la temática que nos convoca.

De los instrumentos reseñados, es menester destacar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, puesto que en él se fija un lineamiento importante sobre el que nos detendremos en el presente trabajo: la necesidad de adoptar medidas legislativas para la correcta y concreta efectivización de los derechos reconocidos en dicho instrumento.

### **2.3 Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y normativa local**

Las previsiones normativas relativas al derecho de acceso a la vivienda también se encuentran contenidas en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En primer término, en su artículo 10 dispone que en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires rigen todos los derechos, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, las leyes de la nación y los tratados internacionales ratificados y que se ratifiquen. En dicha disposición, además de indicar que deben ser interpretados de buena fe, precisa que los derechos y garantías no pueden ser negados ni limitados por la omisión o insuficiencia de su reglamentación y que ésta no puede cercenarlos.<sup>12</sup>

---

12 CCABA, artículo 10: "Rigen todos los derechos, declaraciones y garantías de la Constitución Na-

A su vez, encontramos disposiciones específicas en torno a la temática abordada, a saber: el artículo 17 que indica que

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.

Y en el artículo 18 “que la Ciudad promueve el desarrollo humano y económico equilibrado, que evite y compense las desigualdades zonales dentro de su territorio”.

Destaco estos artículos porque ellos refuerzan el mandato del constituyente hacia las autoridades del Estado local para implementar políticas sociales integradas, orientadas a superar las condiciones de pobreza y exclusión mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos dirigidos prioritariamente a los sectores más vulnerables.

La norma dispone que las políticas sociales deben ser coordinadas y tendientes a la superación de las condiciones de pobreza y exclusión. Una primera observación de la norma constitucional nos lleva a destacar que en ella no se refiere a transitar las condiciones de pobreza, sino de superarlas, lo que en términos de la *Diccionario de la lengua española* significa “vencer obstáculos o dificultades” (Real Academia Española, s. f.).

Ahora bien, ello permite analizar la concreción de los derechos fundamentales desde otra óptica. Teniendo en miras las políticas públicas implementadas y las cuestiones presupuestarias, las dudas que se nos presentan giran en torno a determinar si el parámetro del máximo aprovechamiento de los recursos disponibles debe medirse necesaria y estrictamente en términos económicos. Si entendemos que esta pregunta se responde afirmativamente, caeríamos en el sentido de afirmar que sin recursos es imposible garantizar derechos, lo que en un país en constantes crisis como el nuestro llevaría a posibilitar el debilitamiento de los derechos y garantías reconocidos por nuestra Constitución Nacional, convencionalizada so pretexto de la falta de recursos, lo que pondría en crisis el carácter expansivo de los derechos fundamentales, el cual

se percibe con nitidez al considerarse un aspecto político decisivo de la reforma constitucional de 1994: el otorgamiento de rango constitucional a un conjunto importante de tratados internacionales de derechos humanos (art. 75, inc. 22), que implica una inmersión del derecho interno en dicho sistema internacional con todo el bagaje conceptual que éste trae consigo, de enorme envergadura y generosidad. (Corti, 2010, p. 642)

---

cional, las leyes de la Nación y los tratados internacionales ratificados y que se ratifiquen. Estos y la presente Constitución se interpretan de buena fe. Los derechos y garantías no pueden ser negados ni limitados por la omisión o insuficiencia de su reglamentación y ésta no puede cercenarlos”.

A su vez, llevaría al impensado supuesto de medir económicamente la eficacia de los derechos, excluyendo los recursos técnicos y humanos con los que cuenta el Estado en sus distintas esferas para el resguardo y efectivización de estos. Por otra parte, implicaría la delicada tarea de efectuar una ponderación de derechos.

Como bien señala Ivanega (s.f.),

satisfacer y cumplir con los derechos fundamentales traerá aparejado dudas sobre los criterios aplicables para seleccionar los derechos que se van a incluir en un ejercicio presupuestario, no resultando constitucionalmente válido que las autoridades estatales justifiquen su desplazamiento o insatisfacción en la limitación de los recursos públicos. (p. 5)

Es una realidad que, en lo que respecta a las cuestiones habitacionales en el ámbito local, el Poder Judicial es llamado a intervenir ante la vulneración de los derechos por parte de la Autoridad Administrativa, la que principalmente se da por omisión, incumplimiento o en su deficiente rol de garante de derechos contenidos en la Constitución local, lo que en muchos casos llega a configurar un litigio estructural. Sucede que

los jueces deben controlar la razonabilidad de las decisiones adoptadas por los restantes poderes a efectos de garantizar la efectividad del derecho a la vivienda. Pues resulta inadmisibles el incumplimiento de garantías mínimas indispensables para que una persona sea considerada como tal. (Ferrer, 2018, p. 6)

Ahora bien, analizando este cuerpo normativo, en cuanto atañe específicamente a la vivienda, el artículo 20 indica que el derecho a la salud integral se encuentra directamente vinculado con la satisfacción de necesidades tales como la alimentación, vivienda, trabajo, educación, vestido, cultura y ambiente.<sup>13</sup>

Y específicamente en lo que nos interesa, el artículo 31 reconoce el acceso a una vivienda digna -en consonancia al concepto utilizado por la Constitución Nacional-, y a un hábitat adecuado. En dicha disposición, enfatiza en 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.<sup>14</sup>

A su vez, el artículo 40 de dicho cuerpo normativo, con relación a los sectores jóvenes, dispone que se promueve el acceso al empleo, vivienda, créditos y sistema de cobertura social para dicho colectivo.<sup>15</sup>

---

13 CCABA, artículo 20: "Se garantiza el derecho a la salud integral que está directamente vinculada con la satisfacción de necesidades de alimentación, vivienda, trabajo, educación, vestido, cultura y ambiente. El gasto público en salud es una inversión social prioritaria. (...)".

14 Ver art. 31, CCABA en nota al pie 4.

15 CCABA, artículo 40 "La Ciudad garantiza a la juventud la igualdad real de oportunidades y el goce

También existen en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires leyes tales como la Ley 1251<sup>16</sup> del año 2003, mediante la cual se dispuso la creación del Instituto de Vivienda de la Ciudad como continuador de la Comisión Municipal de la Vivienda, que fue creada por la Ley Nacional 17174 como órgano de aplicación de las políticas de vivienda del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En este punto, no es menor destacar que el IVC fue creado por ley, instituyéndose como un ente con autarquía administrativa y financiera que tiene a cargo, entre sus principales funciones, la ejecución de las políticas de vivienda en el ámbito local, contribuyendo al acceso a la vivienda digna de los habitantes de la Ciudad que se encuentren imposibilitados por razones económicas y sociales de acceder a esta, a reducir mediante políticas públicas activas el déficit habitacional y a promover el ejercicio del derecho al hábitat y a la vivienda de los habitantes de la Ciudad.<sup>17</sup>

Entre sus programas y acciones encontramos cuestiones interesantes en las que es necesario detenerse; por ejemplo, su norma de creación prevé que los programas que se formulen deben promocionar la demanda a través de acciones tendientes a facilitar el acceso a la vivienda de todos los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mediante políticas de crédito instrumentadas con recursos propios o de operatorias de cofinanciamiento con entidades financieras oficiales; el deber de sostener y promover políticas y acciones autogestivas y cogestivas a través de operatorias que permitan el acceso a la vivienda de sectores organizados colectivamente que reúnan las condiciones fijadas en las leyes locales y nacionales que rigen en la materia; planificar la urbanización de los barrios populares y núcleos habitacionales transitorios, implementando acciones tendientes al cumplimiento del artículo 31 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.<sup>18</sup>

En esta línea, habiendo operado los trasposos conferidos por parte del Estado nacional a la Ciudad de Buenos Aires con motivo de la autonomía dispuesta por la reforma constitucional del año 1994, se dictaron para paliar la emergencia habi-

---

de sus derechos a través de acciones positivas (...) Promueve su acceso al empleo, vivienda, créditos y sistema de cobertura social. (...)”.

16 Publicada en el B.O. CABA el 08/01/2004.

17 Cfr. Ley 1251 de la CABA, artículos 2, 3 y 4.

18 Ley 1251 de la CABA, artículo 5: “Programas y Acciones. Los programas y acciones que formule deben: Planificar y desarrollar los planes de acceso a la vivienda comprendiendo la construcción de las mismas, la urbanización de las tierras en que se levanten y la promoción de la vida comunitaria de sus habitantes. Promocionar la demanda a través de acciones tendientes a facilitar el acceso a la vivienda de todos los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mediante políticas de crédito instrumentadas con recursos propios o de operatorias de cofinanciamiento con entidades financieras oficiales. Sostener y promover políticas y acciones autogestivas y cogestivas, a través de operatorias que permitan el acceso a la vivienda de sectores organizados colectivamente que reúnan las condiciones fijadas en las leyes locales, nacionales que rigen en la materia. (...) Promover el alquiler social en forma directa a aquellos grupos familiares vulnerables en situación de riesgo o a través de seguros de caución de acuerdo a lo fijado en la Ley N° 23.091 de locaciones urbanas”.

tacional diversos decretos en el ámbito local, tales como el 895/02, el 1234/04 y el 97/05.<sup>19</sup>

Dada la delicada situación habitacional de la localidad, se sancionó en el año 2004 la Ley 1408,<sup>20</sup> mediante la cual se declaró la emergencia habitacional en la Ciudad de Buenos Aires. En un principio, la ley establecía que la emergencia subsistiría por el plazo de tres años a partir de la promulgación de dicha norma, para posteriormente ser prorrogada por igual término mediante la Ley 2472<sup>21</sup> y por la Ley 2973.<sup>22</sup>

La Ley 1408, además, creó el Fondo para la Emergencia Habitacional, destinado a brindar soluciones habitacionales transitorias o definitivas. Dispuso que los inmuebles pertenecientes al Estado nacional que se encontraran localizados en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuyo uso fuese de vivienda y estuviesen ocupados por grupos familiares en situación de pobreza crítica, el Poder Ejecutivo local realizaría las gestiones ante los entes nacionales que correspondieran a los efectos de suspender las actuaciones legales iniciadas o a iniciarse por objeto de desalojo.

Por su parte, el Poder Ejecutivo, mediante el dictado del Decreto 690/06, creó en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires el Programa de Atención para Familias en Situación de Calle, modificado por el Decreto 960/2008, que fue declarado parcialmente inconstitucional por el TSJ de la Ciudad de Buenos Aires.<sup>23</sup>

En el Decreto 690/06 se estableció que el objetivo del Programa de Atención para Familias en Situación de Calle es el otorgamiento de subsidios a fin de brindar asistencia a las familias en situación de calle, para fortalecer el ingreso familiar, exclusivamente con fines habitacionales y la orientación en la búsqueda de distintas estrategias de solución a su problemática habitacional.<sup>24</sup>

También determinó el alcance que debe darse a “familias o personas en situación de calle”, entendiéndolo por tales aquellas que se encuentran en inminente situación de desamparo habitacional o se hallen transitoriamente sin vivienda o refugio por causa de desalojo u otras causas.<sup>25</sup>

---

19 Modificado por el Decreto 574/2009, el que, a su vez, fue modificado por el Decreto 683/2009. Todos ellos se referían a subsidios, asistencia y programas habitacionales para personas en situación de calle alojadas en hoteles de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que se encontraban en estado de clausura.

20 Publicada en el B.O. CABA el 06/09/2004. Los artículos 2 y 7 de la Ley fueron vetados por el Poder Ejecutivo local mediante el Decreto 1611/GCBA/04.

21 Publicada en el B.O. CABA el 27/11/2007.

22 Publicada en el B.O. CABA el 19/01/2009.

23 El TSJ hizo lugar en forma parcial a la acción deducida y declaró la inconstitucionalidad de los arts. 2 y 4 del Decreto 960/2008, en autos *Ministerio Público – Asesoría General Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad*. Expte. N° 6153/08, sentencia del 12/05/2010.

24 Cfr. Decreto 690/06, artículo 3.

25 *Ibidem*, artículo 4.

Tal como se encuentra redactado, el decreto se refiere a un subsidio habitacional, el que, según el artículo 6°, se encuentra sujeto a la disponibilidad de recursos del ejercicio presupuestario. A su vez, brindó una serie de condiciones para tener en cuenta para la determinación del monto a otorgar, cantidad de miembros que integran el grupo familiar, situación de empleo de ellos, ingresos per cápita, composición de dicho grupo (si se encuentran personas con enfermedades prolongadas y/o graves, mujeres en periodo de gestación) y si se trata de un grupo familiar en situación de riesgo.<sup>26</sup>

También dispuso que, para la obtención del subsidio, la persona o grupo familiar debe tener residencia mínima de 1 año de antigüedad en la Ciudad y poseer ingresos menores al monto resultante del índice correspondiente a la Canasta Básica Alimentaria elaborada por el INDEC.

Ahora bien, tal como expusimos anteriormente, el Decreto 690/06 fue modificado por el Decreto 960/2008, el cual, entre sus principales cambios, dispuso que el Programa asiste a personas o familias en *situación de calle efectiva y comprobable* y que su objetivo es el fortalecimiento transitorio del ingreso familiar con fines exclusivamente habitacionales, debiendo los fondos otorgados estar destinados a cubrir gastos de alojamiento.<sup>27</sup>

Aquí, la duda que queda versa sobre el alcance del concepto de vivienda digna tal como se encuentra contemplado en la Constitución Nacional y en la Constitución local.

En primer término, el cuestionamiento se centra en determinar si los subsidios habitacionales son la concreción de la manda del artículo 31 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y, en su caso, si se refiere exclusivamente a contar con un techo o resguardo sin contemplar otros gastos, como pueden resultar los de alimentación, vestimenta, pago de servicios y otros conceptos que involucran a la salud entendida en un sentido amplio y al desarrollo del proyecto de vida de los habitantes de la Ciudad.

La principal crítica a la reforma se centró en la sustitución del artículo 4, mediante la cual se eliminó la referencia a quienes se encuentren en inminente situación de desamparo habitacional, haciendo énfasis en que el Programa asiste a familias o personas solas en situación de calle efectiva y comprobable, lo que redujo drásticamente el universo de población al que estaba destinada la política pública, limitando el conjunto de personas que podrían requerir la ayuda estatal.

También precisó que el único destino del subsidio es cubrir los gastos de alojamiento y, de forma excepcional, podría estar destinado a obtener una solución definitiva para la problemática habitacional. A su vez, insertó modificaciones en torno a

---

26 *Ibidem*, artículo 7.

27 Cfr. artículos 1 y 2 del Decreto 960/2008, B.O. CABA el 13/08/2008.

los requisitos para la obtención del subsidio, disponiendo que, además de requerir encontrarse en situación de calle (efectiva y comprobable), los solicitantes debían ser residentes de la Ciudad con una antigüedad mínima de 2 años, ampliando el plazo, siendo que en el Decreto 690/06 se requería una antigüedad mínima de 1 año de residencia.<sup>28</sup>

A todas luces, de la nueva redacción propuesta se puede vislumbrar un retroceso en la protección de los derechos, contraria a los principios de progresividad o prohibición de regresividad que imperan en materia de los derechos económicos, sociales y culturales contenidos en el PIDESC.

Hasta aquí, vemos cómo en un primer momento fue el Poder Legislativo quien advirtió la crítica situación habitacional de la Ciudad y procedió a la declaración de emergencia habitacional y la creación del IVC; luego, surgieron los decretos del Poder Ejecutivo para delinear las políticas públicas relativas a la vivienda en la Ciudad.

Con posterioridad, en el año 2011 se sancionó la Ley 3706 de Protección y Garantía de los Derechos de las Personas en Situación de Calle y en Riesgo a la Situación de Calle.<sup>29</sup> Dicha norma en su artículo 4, inciso c) dispone que es deber del Estado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires garantizar

*(...) La formulación e implementación de políticas públicas en materia de salud, educación, vivienda, trabajo, esparcimiento y cultura elaboradas y coordinadas intersectorial y transversalmente entre los distintos organismos del estado; (...); j) La integración al presupuesto anual de partidas destinadas a la política pública y programas dirigidos a las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle; k) La realización de un relevamiento anual de las personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle con información desagregada que posibilite un diagnóstico y fijar políticas puntuales para los distintos subgrupos (...).*<sup>30</sup>

En el mismo año se dictó la Ley 4036 de Protección Integral de los Derechos Sociales para los Ciudadanos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la que, en su artículo 6, brinda un concepto de vulnerabilidad social, entendiéndola como

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, géne-

---

28 El Decreto 690/06 fue modificado por el 167/11 y por el 148/21 de fecha 27/04/21, publicado en el B.O. CABA el 29/04/2021, mediante el cual se actualizaron los montos de los subsidios a otorgar.

29 Publicada en el B.O. CABA el 07/02/2011. Reglamentada por el Decreto 310/2013, mediante el cual se establece que la autoridad de aplicación de la Ley 3706 es el Ministerio de Desarrollo Social de la CABA.

30 Énfasis agregado.

ro, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran dificultades para ejercer sus derechos.

Esta norma dispone el acceso prioritario a prestaciones de las políticas sociales a aquellas personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad social y/o de emergencia, priorizando las necesidades de este colectivo dada la urgencia de sus necesidades y la protección que requieren que se les reconozca.

Por su parte, en el año 2012 se sancionó la Ley 4042,<sup>31</sup> mediante la cual se estableció que en todos los programas de vivienda o hábitat que se ejecuten con intervención del GCBA debe otorgarse *prioridad a los grupos familiares con niñas, niños y adolescentes*, sin perjuicio de lo que se establezca mediante normas específicas.

En el año 2019 se dictó la Ley 6137<sup>32</sup> mediante la cual se creó el Plan de Vivienda Asequible, para fomentar la oferta de inmuebles con destino a vivienda única familiar de ocupación permanente para los grupos familiares de sectores medios que residen o trabajen en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires.

Tal como surge de la letra de la ley, esta norma se dirige a un universo que excede el objeto del presente trabajo, ya que, si bien se refiere a la temática abordada (acceso a la vivienda), se destina a grupos familiares de sectores medios, dado que, según su artículo 2º, conceptualiza el término “vivienda asequible” entendiéndolo por tal a la que un grupo familiar pueda acceder destinando como máximo el 30% del total de sus ingresos y, conforme el artículo 5, los destinatarios del Plan de Vivienda son los grupos familiares de sectores medios.<sup>33</sup>

Por su parte, también es menester destacar que en el ámbito de la Ciudad se cuenta con normativa referida a la urbanización y reurbanización, relocalización de personas que habitan en barrios, villas o asentamientos precarios. Tal como se expuso al inicio, su análisis excede el objeto del presente trabajo; ello obedece a que, si bien se encuentran alcanzados por la vulnerabilidad social y económica, se vinculan, a su vez, con cuestiones de derecho urbanístico. Esta premisa se fundamenta en la comprensión de que la vulnerabilidad social, económica y la falta de vivienda no son exclusivas de áreas geográficas precarias, sino que pueden afectar a cualquier individuo de la Ciudad. La realidad comprendida de este modo desafía la noción tradicional de que estos problemas están confinados a ciertos sectores que se encuentran en un área geográfica determinada, evidenciando la necesidad de abordar estas cuestiones de manera integral.

---

31 Publicada en el B.O. CABA el 01/03/2012.

32 Publicada en el B.O. CABA el 15/01/2019.

33 Ley 6137 de la CABA, artículo 5 “Los destinatarios de las viviendas serán los grupos familiares de sectores medios que reúnan los requisitos establecidos en la reglamentación y que según la categoría de ingresos, varíen entre dos (2) y ocho (8) Salarios Mínimo Vital y Móvil y puedan destinar hasta el 30% de los mismos para afrontar el pago correspondiente”.

Dicho esto, destacamos que, a pesar de la crítica situación habitacional que atraviesan los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, al día de la fecha no se encuentra decretada la emergencia habitacional, ya que la última ley que la declaró fue la Ley 1408, que fue prorrogada mediante la Ley 2472 del año 2007 por el plazo de 3 años, por lo que su vencimiento operó en el mes de noviembre del año 2010.

Esta ausencia normativa marca drásticamente la asignación de recursos por parte del Poder Legislativo y el diseño y enfoque de las políticas públicas que debe llevar a cabo el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Tal es así que el Poder Ejecutivo local mayoritariamente realiza políticas públicas de asistencialismo, otorgando subsidios habitacionales a la población en situación de vulnerabilidad, lo que en modo alguno soluciona la problemática de abordaje y no se encuentra en consonancia con lo dispuesto por la Constitución local en su art. 17 respecto a “superar las condiciones de pobreza” y el art. 31 relativo a “resolver progresivamente el déficit habitacional”, no representando una solución acorde para la ocupación permanente de la población vulnerable.

### **3. Análisis jurisprudencial de la vivienda digna en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

Diversas preguntas surgen en el desarrollo de este trabajo. Empezaremos por la más básica, pero no por ello menos compleja: ¿qué se entiende por “vivienda digna”? A dicho cuestionamiento, la Corte Suprema de Justicia de la Nación y los tribunales de la Ciudad de Buenos Aires han arrojado luz y han brindado respuestas que serán analizadas en este apartado.

#### **3.1 Precedentes del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires en los cuales intervino la Corte Suprema de Justicia de la Nación**

##### **3.1.1 El emblemático caso Q: vulnerabilidad y vivienda digna**

Este precedente marca un antes y un después en el análisis de la vivienda y la vulnerabilidad social de los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires.

La acción se suscitó mediante un amparo interpuesto por S. Y. Q. C por derecho propio y en representación de su hijo menor de edad, quien padece una discapacidad producida por una encefalopatía crónica no evolutiva.

Las partes se encontraban en situación de calle y demandaron al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ante la negativa de su inclusión en los programas gubernamentales vigentes en materia de vivienda y por no brindarles alternativas para salir de

la situación en la que se encontraban, entendiéndolo que por ello se vulneraban los derechos a la salud, dignidad y vivienda reconocidos tanto por la Constitución Nacional, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como también por los tratados internacionales incorporados en el artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional.

Al analizar el caso, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en su considerando 10, precisó que los derechos y deberes contenidos en la Constitución Nacional no son meras declaraciones, sino normas jurídicas operativas con vocación de efectividad, enfatizando en que la Constitución reconoce derechos humanos para que éstos resulten efectivos y no ilusorios.

En ese entendimiento, expuso que la operatividad es de carácter derivado, lo que significa que su implementación requiere de una ley del Congreso o de una decisión del Poder Ejecutivo que provoque su implementación, lo cual implica que se encuentran sujetos al control de razonabilidad por parte del Poder Judicial, marcando que, ante la vulneración de derechos fundamentales, no hay margen de discrecionalidad.

Así, nuestro cimero tribunal precisó que, en el caso concreto, las soluciones brindadas por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires resultaban insuficientes para atender la situación particular de la actora y el menor, dada la *ausencia de un plan de vivienda definitiva y la imposibilidad de acceder a las líneas de créditos previstas por la Ley 341*, ya que la actora no contaba con los ingresos mínimos requeridos para ello, siendo que *las propuestas se limitaban a alojamiento en paradores, hogares y refugios*.

Con referencia a las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Corte Suprema de Justicia de la Nación indicó que los Estados se encuentran comprometidos a adoptar las medidas necesarias hasta el máximo de los recursos disponibles para lograr progresivamente la efectividad de los derechos reconocidos y que no pueden ampararse en la falta de recursos para prescindir de su obligación primaria, que surge de los tratados a los que adhirió la Argentina. Enfatiza que “la inversión del Estado debe ser adecuada, lo que no depende únicamente del monto que éste destina, sino fundamentalmente de la idoneidad de la erogación para superar la situación o paliarla en la medida de lo posible”.

En su voto, el juez Enrique Santiago Petracchi destacó que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no había cumplido con su obligación de implementar razonablemente el derecho a una vivienda digna, dado que no se habían diseñado ni implementado políticas públicas tendientes a permitirle a la población en situación de vulnerabilidad tener “una verdadera oportunidad de procurarse un lugar para vivir, con las condiciones mínimas de salubridad, higiene y seguridad necesarias para preservar su integridad psíquica, física y moral”.

Destacó la firme doctrina respecto a que las carencias presupuestarias no pueden justificar el incumplimiento de la Constitución Nacional, ni los tratados internacionales incorporados a ella, cuando se está frente a una vulneración de derechos fundamentales, y específicamente indicó que

al distribuir sus recursos, el Estado no puede dejar de considerar los principios de justicia social y protección de los derechos humanos que surgen de la Ley Fundamental (arts. 75, incs. 19, 22 y 23; y Fallos: 327:3753 y 330:1989, considerando 12 y 5, respectivamente).

A su vez, hizo hincapié en que, para atribuir una falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a la falta de recursos disponibles, se invierte la carga de la prueba, siendo el Estado quien debe demostrar haber realizado todos los esfuerzos necesarios para satisfacer sus deberes.

Por su parte, el voto de la jueza Carmen M. Argibay se centró en el reconocimiento de la competencia del Estado local de contar con un margen de discrecionalidad para tomar las medidas o políticas públicas convenientes a adoptar para implementar el derecho de acceso a una vivienda digna, las que no se habían dado en el caso concreto. A su vez, precisó que la remisión al precedente *Alba Quintana* efectuada por el Tribunal Superior de Justicia local no era adecuada dado que

se asigna al principio de progresividad un *alcance restrictivo* que ignora el umbral mínimo para el efectivo goce del derecho, además de impedir la evaluación de que en el sub lite, la demandada no realizó el máximo esfuerzo para lograr con los recursos disponibles la plena efectividad del derecho que ha reclamado.<sup>34</sup>

Finalmente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación hizo lugar a la queja y al recurso extraordinario, revocando la sentencia proveniente del Tribunal Superior de Justicia, y le ordenó al GCBA que intervenga con los equipos de asistencia social y salud con los que cuenta para asegurar que el menor dispusiera de la atención y el cuidado que su estado de discapacidad requiere y se proveyera a la actora de asesoramiento y orientación necesarios para solucionar su problemática habitacional. A su vez, ordenó que se le garantizase, aun en forma no definitiva, un alojamiento en condiciones edilicias adecuadas a la patología que presenta el menor, sin perjuicio de contemplar su inclusión en algún programa de vivienda (presente o futuro) para darle solución permanente a su situación excepcional.<sup>35</sup>

Ahora bien, este fallo es el más emblemático en la temática que abordamos, constituyendo un caso de litigio estructural en tanto se presentó como un caso suficientemente representativo de la realidad habitacional de la Ciudad de Buenos Aires respecto a las personas en situación de vulnerabilidad y la insuficiencia de las políticas públicas en cuanto no brindaban una solución acorde a la situación de la actora y el menor a su cargo.

Respecto a esta decisión, se ha indicado con acierto que “la Constitución habilitó

---

34 Énfasis agregado.

35 CSJN, Fallos 335:452.

un derecho garantía-política pública sobre vivienda digna que torna inexcusable para el Gobierno de la CABA el desarrollo de políticas públicas y la respuesta efectiva en los casos concretos” (Gil Domínguez, 2016, p. 76).

### 3.1.2 Vivienda digna y la omisión de perspectiva de género

Otro caso llegado a la Corte Suprema de Justicia de la Nación fue el amparo interpuesto por Melissa Pamela Silva Bailón, madre a cargo de cinco hijos menores (uno por nacer) en riesgo de quedar en situación de calle, contra el GCBA por entender que se encontraba afectado su derecho a la vivienda, a la salud y a la dignidad al negarle la inclusión en alguno de los programas gubernamentales vigentes.

En su presentación solicitó una solución para que ella y su grupo familiar pudieran acceder a una vivienda adecuada preservando la integridad familiar, y para el caso de que esta se materializase mediante un subsidio, que el monto fuera suficiente para abonar íntegramente el valor de un lugar en condiciones dignas de habitabilidad.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, al resolver, se remitió al fallo *Q*, hizo lugar al recurso extraordinario interpuesto revocando la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Tanto en este precedente como en el fallo *Q*, la Corte, si bien refiere a garantizar una solución aun en forma no definitiva, enfatiza en la necesidad de contemplar la inclusión en algún programa de vivienda para darle *solución permanente* a su situación excepcional.

Sin embargo, el Tribunal omitió referencia alguna a cuestiones de género que bien podría haber abordado, en tanto la actora se encontraba a cargo de cinco hijos menores, por lo que entendemos que debía haber analizado el caso desde el deber de prevención y protección calificado o reforzado que tiene el Estado frente a patrones de situaciones de riesgo de grupos históricamente vulnerados. Ello, debido a que la posibilidad de abordar la problemática de vivienda que la aquejaba se veía también irrupida por ser la única responsable de los menores a su cargo, debiendo ejercer las tareas de cuidado, lo que dificultaba, a su vez, el acceso al mercado formal de trabajo.

En definitiva, al no efectuar consideraciones al respecto, replica conceptos estereotipados de pobreza estructural.

### 3.2 El derecho de acceso a la vivienda según los precedentes jurisprudenciales de la justicia local

#### 3.2.1 El concepto de vivienda digna según la doctrina *Alba Quintana* (2010) del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires

El máximo tribunal local, en el precedente *Alba Quintana*,<sup>36</sup> ha definido el alcance que, a su criterio, cabe asignarle al derecho a una vivienda digna.

El caso se trataba de un hombre de 41 años, solo, que debió ser intervenido quirúrgicamente por una afección cardíaca y que acudía a recibir comida en un comedor de la calle Constitución; no contaba con un empleo formal, siendo sus únicos ingresos los que obtenía de trabajos ocasionales, sin cargas de familia. Había sido beneficiario del Programa Habitacional Atención para Familias en Situación de Calle, pero, una vez finalizado el monto total del subsidio, se le denegó su extensión.

En el fallo, teniendo en cuenta la Observación General 3 del Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los jueces enfatizaron en que las obligaciones de los Estados deben ser cumplidas por todos los medios apropiados y principalmente mediante *medidas legislativas*, lo que no significa que la Administración no deba contribuir a su cumplimiento.

Destacaron que las obligaciones de los Estados son de medios, no de resultados, y las de medios llegan a la máxima medida de los recursos disponibles. De este modo, para justificar la falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, el Estado debe demostrar que realizó todo el esfuerzo para utilizar el máximo de los recursos con los que cuenta.

Con estos parámetros en mira, expusieron que el Estado local no está obligado a proporcionar vivienda a cualquier habitante del país o del extranjero que tenga esa necesidad, sino que, más bien, *su obligación se concreta en fijar programas y condiciones de acceso a una vivienda dentro de las posibilidades que le permitan conforme el aprovechamiento máximo de los recursos presupuestarios disponibles*. También enfatizaron en dicha oportunidad que es una incumbencia del Poder Legislativo establecer cuáles serán esos recursos disponibles.

A su vez, indicaron que, según la interpretación del Comité, *“el parador estatal destinado a brindar ‘abrigo’ aparece como la expresión mínima del derecho a la vivienda*. Una manifestación de ese derecho que, por austera, no debe dejar de reunir condiciones indispensables de dignidad”<sup>37</sup>.

Los jueces, además, expusieron la siguiente interpretación o doctrina del artículo 31 de la Constitución local, precisando que esta norma le impone al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

---

36 TSJ en autos *Alba Quintana, Pablo c/ GCBA y otros s/amparo (art. 14, CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido*. Expte. 6754/09, sentencia del 12/05/2010.

37 Énfasis agregado.

a) atender con medidas y recursos diversos la carencia de vivienda digna de sus habitantes, al mismo tiempo que debe emplear los medios de los que dispone para brindarles un hábitat adecuado; b) *esa responsabilidad pesa primariamente sobre el Poder Legislativo*; c) no brinda derecho inmediato e irrestricto a obtener una vivienda del estado; d) sino que este debe cumplir progresivamente con las finalidades propuestas: viviendas dignas y hábitat adecuado; e) la inversión debe estar dirigida tanto a vivienda como a infraestructura y servicios; f) *los subsidios no son los únicos medios de cumplir con la manda constitucional y pueden ser tanto totales como parciales*; g) deben ser distribuidos según prioridades contempladas en la CCBA y en los tratados internacionales, sin perjuicio de otras que el legislador escoja y siempre que sean compatibles con aquellas; h) el estado debe brindar al menos un techo a quien esté dentro del universo de individuos al que le toca asistir y no lo tenga.<sup>38</sup>

En efecto, los jueces indicaron que los subsidios para vivienda no constituyen la política a la que hace referencia el artículo 31 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, pero forman parte de ella y son medidas transitorias tendientes a paliar la urgente necesidad habitacional de ciertos grupos en situación de vulnerabilidad. Categorizando al subsidio como un derecho de carácter asistencial, entendieron que el abordaje que realizó el Poder Legislativo difiere del programa que se le ha encomendado constitucionalmente. Específicamente precisaron que, si bien el Poder Ejecutivo local tiene competencia para otorgar subsidios mediante actos administrativos, esta debe ser ejercida “en el marco de reglas preestablecidas de distribución de los recursos afectados, en el caso, a la satisfacción del derecho del art. 31 de la CCBA; competencia, esta sí, típicamente legislativa”.

En el mismo sentido se expresó el Dr. José Osvaldo Casás, al precisar en qué deben *priorizarse los criterios de radicación definitiva*, indicando que los subsidios habitacionales sí son paliativos transitorios, que son de carácter asistencial, de origen infraconstitucional y que *las medidas contempladas en la cláusula constitucional debieran tener rango legislativo, dado que es a este ámbito al que le corresponde reglamentar los derechos acordados por la Constitución*, elegir la política y los mecanismos para dar satisfacción a las necesidades de vivienda y hábitat adecuado.

Por su parte, la jueza Alicia E. Ruiz en su voto indicó que los derechos sociales son de igual jerarquía e igual estructura que los demás derechos humanos, tienen carácter interdependiente y la afectación de ellos genera necesariamente la disminución o incluso la pérdida de los restantes. Refirió a la Observación General N° 4 “El derecho a una vivienda adecuada” del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por ser el intérprete autorizado del PIDESC en el plano internacional, en

---

38 Voto de los jueces Conde y Lozano en *Alba Quintana, Pablo c/ GCBA y otros s/amparo (art. 14, CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido*, (Expte. 6754/09) en Sentencia del 12/05/2010.

tanto precisa que el derecho a la vivienda debe ser interpretado en un sentido amplio y no de una forma restrictiva tal que se lo equipare con

el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte.

Tomando dicha interpretación, sostuvo que el derecho a la vivienda como derecho humano se refiere a la dignidad inherente a la persona humana.

Quizás, lo más interesante de su voto es que se exploya sobre una cuestión que, si bien fue mencionada por los demás magistrados, no fue analizada en profundidad; sostuvo que

el uso de los recursos por parte del Estado ha pasado a ser un espacio sujeto al control jurisdiccional. Y tanto es así que el Estado debe justificar (...) que ha utilizado el máximo sus recursos para solucionar el problema sometido a decisión de un juez (conf. art. 2.1. PIDESC) (...) El escrutinio judicial del gasto público es viable y no invade la competencia de otros poderes, cuando en un proceso en el que se impugna la lesión de derechos, la consideración de ese gasto resulta dirimente.

Precisó así que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires no había demostrado que hubiera destinado el máximo de los recursos de los que disponía, por lo que votó en minoría por el rechazo del recurso de inconstitucionalidad, siendo que por mayoría el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad resolvió hacer lugar a este.<sup>39</sup>

Sobre este punto en cuestión nos abocaremos en el apartado 4 al efectuar un análisis presupuestario de la Ciudad de Buenos Aires, pero desde ya dejamos abierto un nuevo interrogante: ¿para abordar la problemática actual de vivienda en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se destinan verdaderamente el máximo de los recursos disponibles? En cuanto a los recursos económicos, ¿se cumple con la ejecución total del presupuesto asignado por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en materia habitacional?

### 3.2.2 Aspectos habitacionales a la luz de la sanción de las leyes 3706 y 4036

Con posterioridad al caso *Alba Quintana* se suscitó el caso *K.M.P* (2014); se trató de una acción de amparo incoada contra el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Bue-

---

39 TSJ, voto de la jueza Ruiz en *Alba Quintana, Pablo c/ GCBA y otros s/amparo (art. 14, CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido*. Expte. 6754/09, sentencia del 12/05/2010.

nos Aires por considerar afectado su derecho a una vivienda digna, a la salud y a la dignidad ante la negativa por parte de la Autoridad Administrativa de incluirlo en algunos de los programas gubernamentales vigentes a pesar de encontrarse en situación de emergencia habitacional.

El actor tenía 49 años de edad, se encontraba desempleado, sin familiares que pudieran proveerle ayuda y precisó que padece síndrome de inmunodeficiencia adquirida, por lo que contaba con un certificado de discapacidad expedido por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; había pasado las noches en el Parador Retiro.

En un primer momento, el demandante había sido incluido en el Programa de Atención a Familias en Situación de Calle, percibiendo el subsidio previsto por el Decreto 690/06 hasta su finalización. Al requerir su renovación, la petición fue denegada por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En esta causa, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad analizó las previsiones contempladas en la Ley 3706 y en la Ley 4036.

En su voto, los jueces Ana María Conde y Luis Francisco Lozano precisaron que la cuestión constitucional se circunscribe al alcance que cabe acordarle al “derecho a una vivienda digna”, por lo que, retomando lo expuesto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el considerando 10 del fallo Q.C.S.Y., refirieron que *el derecho reconocido por el artículo 31 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires es un derecho operativo y que la reglamentación del mismo corresponde primariamente al Poder Legislativo*.

El *holding* del fallo judicial se basa en que las previsiones de las *leyes 3706 y 4036 no reglamentan el derecho de acceso a la vivienda*, dado que en ellas no está previsto un mecanismo para resolver la situación habitacional de las personas en situación de calle o en riesgo de estarlo con criterios de carácter de ocupación permanente.

En el caso, los jueces indicaron que la norma al definir quiénes están en situación de “emergencia habitacional” indica que

se consideran personas en situación de calle a los hombres o mujeres adultos/as o grupo familiar, sin distinción de género u origen que habiten en la calle o espacios públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en forma transitoria o permanente y/o que utilicen o no la red de alojamiento nocturno, [por lo que] el Legislador ha entendido que los paradores nocturnos no constituyen un modo suficiente de atender el derecho a la vivienda.

Por su parte, en lo que respecta a la Ley 4036, los jueces expusieron que, si bien la norma tiene como objeto la protección integral de los derechos sociales de los ciudadanos de la ciudad —entre los cuales se encuentra el derecho a la vivienda—, reconoce dos derechos distintos: en primer lugar, uno genérico a todos los derechos sociales, donde la prioridad en el acceso está dada para aquellas personas que se encuentren en estado de vulnerabilidad social y/o emergencia a las prestaciones de

las políticas sociales que brinde el GCBA, y, en segundo lugar, el derecho a un alojamiento a los adultos mayores de 60 años en situación de vulnerabilidad social y a las personas discapacitadas que se encuentren en las mismas condiciones.

En su voto, el juez José Osvaldo Casás recordó la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo Q. C. S. Y. respecto a que la implementación del derecho de acceso a la vivienda en la Ciudad requiere de una ley del Congreso o de una decisión del Poder Ejecutivo local que provoque su implementación. Ante ello, manifestó que las normas imponían una obligación de medios y que tanto el Estado Nacional como el GCBA debían realizar sus mayores esfuerzos para garantizar la plena efectividad del derecho a la vivienda digna “destinando de manera razonable los recursos públicos”.

Enfatizó en que “la Argentina ha adscripto a un modelo de Estado Constitucional, Social y Democrático de Derecho, con particular énfasis en la dimensión ‘Social’. Ello, al menos formalmente, resulta manifiesto con la Reforma de 1994 (...)” y que, con posterioridad al caso *Alba Quintana*,

el Poder Legislativo local sancionó un conjunto de leyes que consagran una protección diferenciada a determinados grupos o universos de personas en estado de vulnerabilidad social. Estas normas, si bien no dan por concluida la tarea del Legislador en lo que respecta a las políticas públicas en materia habitacional destinadas a lograr, en lo que aquí importa, una solución “... *progresiva del déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos*” (...) tienen gravitación sobre la problemática del sub examine.<sup>40</sup>

A su vez, dijo que

las soluciones para atender al derecho a la vivienda pueden ser diversas y dependerán del ejercicio de funciones administrativas que no han sido ejercidas, más allá de los programas de subsidios habitacionales implementados por el Poder Ejecutivo para brindar un paliativo transitorio a la urgente necesidad habitacional.

Finalmente, el Tribunal Superior de Justicia resolvió hacer lugar al recurso de queja interpuesto por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y parcialmente al recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, revocó la sentencia apelada en cuanto le ordenaba al Poder Ejecutivo local que cubriera al accionante la necesidad mínima de vivienda por medio del subsidio que venía otorgando u otro medio razonable que disponga que no sea parador ni hogar, que resulte adecuado a la situación particular del actor y en el monto necesario para satisfacer la necesidad habitacional

---

40 El énfasis es del original.

mínima existente, debiendo realizar una primera evaluación socioambiental. A su vez, condenó al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a que presente una propuesta para hacer frente a la obligación de brindarle a la parte actora un alojamiento que reúna las condiciones adecuadas.

Se ha indicado con acierto que, a partir de este precedente, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad ha

abandonado las reglas establecidas en el SIDH [Sistema Internacional de Derechos Humanos] para definir el alcance del derecho a la vivienda digna. Debido al valor institucional de tal pronunciamiento, las tres salas que actualmente componen la Cámara del Fuero se han plegado a su doctrina. Entre otras consecuencias disvaliosas, desaparece así la posibilidad de exigir un mínimo de efectividad del derecho por un universo de sujetos que se determine con fundamento exclusivo en la imposibilidad de procurarse por sus propios medios dicho mínimo no disponible. Por otra parte, se desvanece el derecho a una tutela judicial efectiva, al verse limitadas las atribuciones del Poder Judicial para controlar conductas estatales lesivas. En efecto, de analizar la razonabilidad de la reglamentación del derecho efectuada por el Poder Legislativo de conformidad con los rígidos parámetros que impone el SIDH, se pasa a controlar el accionar del Poder Ejecutivo a la luz de los parámetros establecidos por el Poder Legislativo. El control de decisiones financieras queda reducido a la demostración de gastos inequitativos o que quiebren las prioridades establecidas por el propio legislador. Las decisiones judiciales, en aquellos casos en que prospere la acción, deben limitarse a ordenar que se efectúen propuestas, sin que se establezca un mínimo exigible que dicha oferta debe contener. (Ferrer, 2018, p. 13)

### **3.2.3 Afectación del derecho constitucional a la vivienda digna y posibilidad de expedición de la Autoridad Administrativa**

En el año 2015, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad entendió en la acción interpuesta por Marcela Noemí Sánchez de Bustamante contra el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, iniciada con el objeto de que se le ordene a la Autoridad Administrativa que le garantice el acceso a una vivienda adecuada según los estándares que emanan de los Tratados de Derechos Humanos.

Se trataba de una mujer de 54 años con una enfermedad pulmonar obstructiva; contaba con certificado de discapacidad y se encontraba en situación de calle.

El máximo tribunal de la Ciudad, con remisión al precedente *K.M.P.*, hizo lugar parcialmente al planteo del GCBA indicando que se había conculcado la división de poderes en tanto el *quo* había hecho lugar a la demanda interpuesta, ordenándole a

éste que incorporase a la amparista en el plan habitacional previsto por el Decreto 690/2006 o, en su defecto, cualquier otro o medida concreta que garantizase su derecho a la vivienda.

Nuevamente, de la lectura del fallo se destacan los argumentos del GCBA relativos a la existencia de limitaciones presupuestarias y la invasión de la zona de reserva de los restantes poderes; a su vez, consideraron que el amparo no es la vía para cuestionar la forma en la que la Administración ejecuta los programas habitacionales.

El voto de mayoría<sup>41</sup> rechazó la queja en relación con los agravios “dirigidos a cuestionar la obligación de asistencia a favor de una persona en las condiciones de la parte actora”. Sin embargo, entendieron que prosperaba respecto a los agravios dirigidos a cuestionar la solución a la que arribó la Cámara: condenar al GCBA que otorgase un derecho más amplio que el reconocido por el Decreto 690/06.

Así, entendieron que asistía razón al GCBA en tanto los jueces de Cámara habían conculcado la división de poderes al

condenarlo a brindar una prestación sin haberle dado primeramente una ocasión para que dijera cómo se va a atender el derecho que le asiste a la accionante. *Toda vez que la solución para atender el mencionado derecho depende del ejercicio de funciones administrativas*, las que no han sido ejercidas en el caso, corresponde condenar al GCBA a que presente una propuesta para atender el derecho a la vivienda a la parte actora (cf. el inc. 3° del art. 25 de la ley N° 4036).<sup>42</sup>

Finalmente, resolvió revocar la sentencia y condenar al GCBA a que presentase en el plazo indicado por el juez de grado una propuesta para hacer frente a la obligación de brindarle a la parte actora un alojamiento que reúna las condiciones adecuadas, en los términos de la sentencia, a su situación de discapacidad.<sup>43</sup>

Vemos en este precedente que el TSJ procura brindar una solución ante la falta de reglamentación del derecho a la vivienda por parte del Poder Legislativo local, otorgándole la posibilidad a la Administración de expedirse respecto a la solución a brindar.

Sucede que, mientras perdure esa falta de reglamentación del derecho, no puede otorgarse una solución adecuada a los planteos efectuados, en tanto no puede cristalizarse la concreción del derecho vulnerado. Ello, a su vez, se encuentra en tensión con la previsión normativa consagrada en el artículo 10 de la Constitución local que dispone que los derechos y garantías no pueden ser negados ni limitados por la omisión o insuficiencia de su reglamentación, la que no puede cercenarlos.<sup>44</sup>

41 Integrado por los jueces Lozano, Conde y Casás.

42 Énfasis agregado.

43 TSJ en GCBA *s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Sánchez de Bustamante, Marcela Noemi c/ GCBA y otros s/ amparo*. Expte. N° 11023/14, sentencia del 08/04/2015.

44 CCABA, artículo 10: “Rigen todos los derechos, declaraciones y garantías de la Constitución Na-

El derecho de acceso a la vivienda es un derecho humano y, a la vez, constitucionalmente reconocido por nuestro ordenamiento jurídico. A los efectos de garantizarlo, es imperioso el rol activo del Estado, dado que es quien debe velar por el cumplimiento y resguardo de los derechos humanos. Este solo se verá concretizado cuando el Estado, en sus distintas órbitas, esté dispuesto a servir a las justas exigencias del bien común de la sociedad democrática, dado que este debe estar estrechamente vinculado con la protección de los derechos fundamentales indisponibles garantizando los derechos humanos.<sup>45</sup>

### 3.2.4 ¿Armonización normativa justa a la hora de fijar los montos de subsidios o discrecionalidad judicial?

Este precedente es iniciado por Jonathan Pio Waldemar y Valeria Juárez al promover una acción de amparo contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires con el objeto de obtener una solución que les permitiese acceder a una vivienda adecuada en los términos de la Observación General N° 4 del Comité del PIDESC.

En su sentencia, el Tribunal Superior de Justicia consideró que la Cámara del Fuero tuvo por acreditada cabalmente la situación de vulnerabilidad social en la que se encontraba la actora, ya que se trataba de una mujer de 23 años, sola a cargo de sus dos hijos menores de edad (de 2 y 5 años), siendo que su pareja, Jonathan Pio Waldemar, padre de los menores, se encontraba privado de su libertad.

Ante dicha situación, la Cámara dispuso que el GCBA debía determinar las unidades consumidoras de la composición familiar según las Canastas de Consumo de la CABA y calcular, según esa cantidad, el monto correspondiente a la Canasta Básica Alimentaria actualizada, de la cual resultaría la suma a otorgar por el GCBA a los efectos de dar cumplimiento con la sentencia.

La relevancia de este precedente está dada en la medida en que conjuga de manera armónica los montos de las prestaciones económicas establecidas por la Ley 4036 y por el Decreto 690/06 y sus modificatorios, ordenando otorgar los montos correspondientes al grupo familiar según la Canasta Básica Alimentaria publicada por la Dirección General de Estadísticas y Censos del GCBA o aquellos contemplados en el Programa de Atención para Familias en Situación de Calle, el que resultase más beneficioso.<sup>46</sup>

En su decisorio, el Tribunal Superior de Justicia, por mayoría, rechazó la queja

---

cional, las leyes de la Nación y los tratados internacionales ratificados y que se ratifiquen. Estos y la presente Constitución se interpretan de buena fe. Los derechos y garantías no pueden ser negados ni limitados por la omisión o insuficiencia de su reglamentación y ésta no puede cercenarlos”.

45 CADH, artículo 32, apartado 2.

46 TSJ en autos *Pio Waldemar Jonathan c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA)*. Expte. N° 13095/16, sentencia del 09/11/2016.

interpuesta por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, confirmando así el decisorio de la Cámara del Fuero.

### 3.2.5 Perspectiva de género aplicada a la problemática habitacional

En el año 2023, la Sala I del Fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires resolvió en el precedente *Vera Espínola, Elizabeth*.<sup>47</sup>

Se trató de un amparo habitacional iniciado por un frente actor conformado por “una familia monoparental con jefatura femenina: la señora E.V.E. a cargo del cuidado de sus dos (2) hijos menores de edad: J.J.V. y C.G.V cuyos padres no mantienen vínculo con ellos ni aportan a su manutención”.

En un extenso fallo, la Sala I refirió al marco normativo que contempla la protección de la vivienda digna en el ámbito local, nacional e internacional, como también a distintos precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

A su vez, destacó la situación de vulnerabilidad social y de exclusión estructural que rodeaba a la actora y, consecuentemente, a su grupo familiar, el que “probablemente puede agravarse con el transcurso de tiempo si se tiene en cuenta, en particular, que se trata de un grupo familiar monoparental con jefatura femenina, a cargo de sus hijos J.J.V.E. y C.G.V. menores de edad”.

Los jueces ponderaron en su sentencia la violencia de género que había sufrido la actora, tanto por la omisión de cumplimiento por parte de los progenitores de los niños en los deberes de asistencia, alimentación y cuidado de los menores como también por parte de quienes le alquilaban una vivienda en el Barrio 21-24, al cortarles el suministro de agua, electricidad y otras intimidaciones tendientes a que abandonara la vivienda, la cual finalmente tuvo que desalojar ya que, al volver de un viaje, encontró la mayor parte de sus pertenencias (muebles, electrodomésticos, ropa) en la vía pública.

También refirieron que *la vulneración de la Constitución puede presentarse tanto por acción como por omisión*, y que ello ocurre “cuando los poderes públicos se abstienen de actuar, pese a que existe una expresa previsión constitucional dirigida a que lo hagan”. A su vez, enfatizaron en que la igualdad de oportunidades se reduce a una abstracción si no garantiza a las personas ciertas condiciones mínimas, entre ellas, la vivienda digna, la salud y la alimentación adecuada.

El juez Balbín, en su voto, refirió a que la temporalidad de las medidas obedece a la superación del estado de vulnerabilidad y/o a la adopción por parte del Estado de nuevas medidas que resulten más amplias y efectivas (principio de progresividad).

---

47 Sala I CAyT, en autos *Vera Espínola, Elizabeth c/ GCBA s/ AMPARO – HABITACIONALES*. Expte. 33831/2022-0, sentencia del 12/04/2023.

De forma tal que *desatender ese principio de no regresividad genera responsabilidad del Estado —local e internacional—*.

A su vez, precisó que la tutela a favor de las personas en situación de vulnerabilidad social —sin ningún tipo de distinción— debería ser suficiente a los fines de alcanzar el piso mínimo que garantice la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, ya que es justamente ese umbral mínimo que establece el límite de discrecionalidad de los poderes públicos, cuyo desconocimiento constituye una omisión del Estado en la satisfacción de los mandatos impuestos por el bloque de convencionalidad y constitucionalidad.

En el fallo, los jueces también refieren al incumplimiento por parte del GCBA en torno a las obligaciones de monitoreo y control de los programas, como también a la obligación de dotar de publicidad dichos resultados. Exponiendo que

[e]sta omisión es un factor (aunque, naturalmente, no el único) que coadyuva a explicar por qué *los programas sociales que lleva adelante la Ciudad no han dado una respuesta adecuada al grupo vulnerable, obligándolo a litigar en defensa de un derecho fundamental*.<sup>48</sup>

El Tribunal, por mayoría, resolvió ordenarle al GCBA a presentarle al juzgado de origen

una propuesta para hacer frente a la obligación de brindar a la parte actora asistencia en los términos previstos en las normas señaladas, que —vale resaltar— incluye “alojamiento”, que reúna las condiciones adecuadas a la situación de la amparista; solución que deberá subsistir mientras perduren los extremos legales y de hecho en que se apoya la condena; b) genere espacios de orientación y/o asesoramiento con el fin de lograr que, en su materialización, las respuestas produzcan más allá de soluciones habitacionales, los mecanismos necesarios para favorecer la generación de posibilidades de auto-sustento, como ser la inserción laboral o bien, la capacitación y formación (...).

### **3.2.6 En camino hacia delinear una política habitacional para la población transgénero vulnerable residente de la Ciudad de Buenos Aires**

Existen dos antecedentes de la justicia local que consideramos relevantes en lo que respecta a la vulnerabilidad de la población transgénero. Sabido es que las personas vulnerables en situación de calle o alcanzadas por la afectación en su derecho de acceso a la vivienda se encuentran con dificultades para ingresar en el mercado laboral

---

48 Énfasis agregado.

formal, lo que implica la falta de ingresos suficientes o idóneos para afrontar dicha situación de emergencia habitacional. Asimismo, la falta de posibilidad de acceso a la vivienda se ve, a su vez, agravada por la imposibilidad de acceso real de oportunidades a trabajos formales de las personas que pertenecen al colectivo transgénero, lo que los hace sujetos de múltiples discriminaciones.

Así, en el caso *Daniel Dolores Maldonado c/GCBA y otros s/amparo*, la actora inició una acción de amparo contra el GCBA y contra el IVC “con el objeto de que se le proporcione una solución adecuada a los fines de atender sus necesidades habitacionales, con respeto del derecho a la libre determinación de su plan de vida”, solicitando se la incorpore en algún programa de emergencia habitacional que le permitiese costear sus gastos de alojamiento.

Se trataba de una persona sola, transexual, de 53 años, con bajo nivel educativo, en situación de emergencia habitacional; contaba con certificado de discapacidad y había percibido diversos subsidios habitacionales, los que se habían agotado y, por ello, persistía en situación de emergencia habitacional.

El fallo de primera instancia ponderó la discapacidad, la identidad de género, el marco de discriminación que rodeaba a la actora y las condiciones de extrema vulnerabilidad en las que se encontraba y condenó al GCBA y al IVC a que arbitren “los mecanismos constitucionales enderezados para proveer a la actora una ubicación habitacional configuradora del ‘derecho a la vivienda adecuada’”; para el caso de que esta se configurase mediante una prestación económica, debía satisfacer íntegramente las necesidades habitacionales concretas de la actora.<sup>49</sup>

En dicho decisorio, además, le ordenó al GCBA que se abstenga de aplicar el límite temporal del artículo 5 del Decreto 690/06 y sus modificatorias.

A su vez, dispuso la colaboración en forma conjunta en la búsqueda de alternativas de superación de la crisis de la actora con una evaluación del avance o dificultades en la obtención de propuestas a dicho fin. Para ello, la jueza interviniente dispuso que la demandada debía poner a disposición de la actora las herramientas y recursos pertinentes, entre ellos, el Programa de Formación e Inclusión para el Trabajo creado por el Decreto 578/2008, en miras a la inclusión social y laboral de las personas en situación de pobreza y con problemas de empleo, para lo que debía informarle al tribunal en forma semestral las acciones concretas que fueran desplegadas a fin de dar cumplimiento con la sentencia.

Dicho decisorio fue apelado por el GCBA y por el IVC de la Ciudad, por lo que, en oportunidad de resolver los recursos interpuestos, la Sala III modificó la Sentencia del *a quo*, indicando en su decisorio<sup>50</sup> que

49 Juzgado CAyT N° 6, Secretaría N° 11 en autos *Maldonado Daniel Dolores c/GCBA y otros s/amparo*. Expte. N° 758.454/2016, sentencia del 07/09/2017.

50 Integrado por los votos de los jueces Esteban Centanaro y Hugo R. Zuleta.

al administrar justicia la jueza *no debe soslayar la voluntad legislativa* y, aunque no es menos cierto que *debería existir una verdadera política pública en materia de vivienda que permitiese dar soluciones integrales a las personas en situación de vulnerabilidad*, no está en discusión que al GCBA corresponde el rol de garante de la *satisfacción de los derechos de los grupos desaventajados (...)*.<sup>51</sup>

En virtud de ello, consideró que correspondía modificar la decisión y condenar al GCBA a que presente una propuesta para hacer frente a la obligación de brindarle a la parte actora un alojamiento que reúna las condiciones adecuadas a la situación de vulnerabilidad denunciada.<sup>52</sup>

Por su parte, en el mes de enero de 2024, la Sala III dictó sentencia en los autos *Arando, Luz Jazmín y otros*.<sup>53</sup> El caso se trató de un amparo colectivo de mujeres transsexuales. En el expediente, que fue iniciado con el patrocinio letrado de la Defensoría CAyT N° 2 de la Ciudad de Buenos Aires, tuvieron intervención la Comunidad Homosexual Argentina (CHA), la Defensoría LGBT<sup>54</sup> y la Federación Argentina de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Trans (FALGBT); también se admitió como *amicus curiae* a la Asociación Civil 100% Diversidad y Derechos.

El objeto de la acción de amparo era el desarrollo por parte del GCBA de “una política gubernamental que procurara que el colectivo de personas trans tuviera satisfecho el derecho a la vivienda, del que hoy en día se verían privadas de gozar por causas de discriminación”.

El juez de primera instancia había rechazado la acción colectiva incoada. Para revocar dicho decisorio, la Sala III de la Cámara se remitió a los argumentos del dictamen fiscal del Dr. Juan Octavio Gauna, quien, después de efectuar una reseña de la normativa local, nacional e internacional respecto a la identidad de género y las vulnerabilidades del colectivo transgénero, expuso la normativa jurídica del derecho de acceso a la vivienda y las políticas públicas implementadas en la Ciudad de Buenos Aires.

Allí propició que no resultaba válido el argumento esgrimido por el GCBA y el criterio seguido por el *a quo*, en tanto sostuvo que

dar respuestas caso por caso en el marco de un proceso judicial, frente a pedidos individuales de ayuda resueltos de manera desfavorable en sede administrativa —tal como lo propone el GCBA—, cuando lo que se requiere en estas

---

51 Énfasis agregado.

52 Sala III CAyT en autos *Maldonado Daniel Dolores c/GCBA y otros s/amparo*. Expte. N° 758.454/2016, sentencia del 07/09/2018.

53 *Arando, Luz Jazmín y Otros c/ GCBA s/ Amparo - Habitacionales y otros Subsidios* (Expte. N° 36423/2018).

54 La Defensoría Lesbianas, Gays, Bisexuales y Trans es un espacio dependiente del Instituto Contra la Discriminación de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

actuaciones es una solución que tenga en cuenta el derecho de acceso a la vivienda en su dimensión colectiva, no parece razonable [y que] *la gran cantidad de reclamos en materia de vivienda que requieren la intervención judicial sólo refleja la crisis habitacional que se proyecta sobre el colectivo de personas en situación de vulnerabilidad y la insuficiencia del sistema de ayudas estatales para abordarla.*<sup>55</sup>

Con cita en la doctrina del fallo Q en cuanto a la operatividad de los derechos contenidos en la Constitución Nacional, expuso que

la Carta Magna local establece que *el Poder Ejecutivo —más allá de contar con iniciativa legislativa— tiene a su cargo la administración de la Ciudad y la planificación general de la gestión; dirige la administración pública y procura su mayor eficacia y los mejores resultados en la inversión de los recursos; formula y dirige las políticas públicas*<sup>56</sup>, ejecuta las leyes y dispone las medidas necesarias para el cumplimiento de las normas de orden público (cf. artículos 102, 104.2 y 105.6). De hecho, muchos programas habitacionales en la Ciudad han sido implementados por decreto del Poder Ejecutivo, como surge del resumen de las normas locales vinculadas al caso efectuado en el presente dictamen.

Con base en ello, el tribunal resolvió por mayoría<sup>57</sup> revocar la sentencia de primera instancia, ordenándole al GCBA presentar un programa de acceso a los planes habitacionales para la población transgénero vulnerable residente en la Ciudad en el plazo de 90 días. Dispuso que dicho programa debe contemplar difusión, plazos de ejecución y organismo a cargo. A su vez, le ordenó al Gobierno de la Ciudad a que en el mismo plazo realice un relevamiento del colectivo transgénero residente en la Ciudad con relación a acceso a la vivienda y programas sociales.

Contra esta sentencia, se interpuso un recurso de inconstitucionalidad, que fue rechazado por la Sala III el día 01/07/2024; posteriormente, se presentó ante el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires una queja por el recurso de inconstitucionalidad denegado. El 20/11/2024, el TSJ resolvió otorgarle efecto suspensivo al recurso de queja incoado. Al 8 de febrero de 2026, no ha resuelto sobre el planteo de inconstitucionalidad expuesto por el GCBA.

---

55 Énfasis agregado.

56 Énfasis agregado.

57 El voto de la mayoría fue integrado por los jueces Hugo Ricardo Zuleta y Horacio G. A. Corti.

### 3.2.7 Conclusiones preliminares del análisis jurisprudencial

Se vislumbra a través del análisis de casos la evolución del criterio restringido sostenido por el Tribunal Superior de Justicia en *Alba Quintana*, el cual fue modificado producto de lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo Q, con el impacto de la sanción de las leyes 3706 y 4036 en el ámbito local, por lo que se dejó de lado la doctrina que consideraba al parador estatal nocturno como “una expresión mínima del derecho a la vivienda”.

A pesar de que con el precedente *K.M.P* en 2014 se destacó que la tarea del legislador no estaba concluida en cuanto a las políticas públicas en materia habitacional de la Ciudad, a partir de dicho fallo, las sentencias judiciales analizadas le ordenaron a la Autoridad Administrativa a expedirse en el marco de sus competencias para otorgar una solución acorde para restablecer el derecho vulnerado.

A partir de ese año, los mandatos se dirigen casi exclusivamente al Poder Ejecutivo local, haciendo hincapié en que en el marco de sus competencias debe delinear una política pública para abordar la problemática del déficit habitacional y el acceso de la población en situación de vulnerabilidad, dejando de lado la necesidad de que el Poder Legislativo reglamente el derecho contenido en el artículo 31 de la Constitución local.

Los casos *Vera Espínola* y *Arando* del año 2023 y 2024, respectivamente, refieren a la omisión inconstitucional del Estado en cuanto al monitoreo y control de los programas sociales y la falta de políticas públicas específicas para el derecho de acceso a la vivienda, indicando que para la concreción de este derecho se requiere la judicialización del caso.

En los casos analizados se vislumbra que el criterio aplicado por la Autoridad Administrativa para otorgar un subsidio habitacional es de carácter restrictivo y limitado; se circunscribe la actividad estatal a un monto máximo de dinero y al plazo otorgado por el Decreto 690/06.

Se impone la necesidad de efectuar un seguimiento individualizado de las situaciones de los sujetos involucrados para no replicar conceptos estereotipados de pobreza estructural y desarrollar de modo eficaz y eficiente el despliegue de la actividad estatal.

La problemática requiere ser abordada desde una óptica multidisciplinaria, la cual debiera apoyarse sobre la premisa del deber de prevención del Estado local en pos de la protección de los derechos humanos fundamentales.

## 4. Políticas públicas, cuestiones presupuestarias y derechos fundamentales

### 4.1 Las políticas públicas habitacionales de la Ciudad de Buenos Aires

Ahora bien, tal como fuimos desarrollando en el presente trabajo, la Autoridad Administrativa —en el caso, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires— en ejercicio de sus competencias ha implementado diversas políticas públicas tendientes a abordar la problemática de la vivienda en la Ciudad. Sin embargo, las principales políticas públicas diseñadas tienen un corte netamente asistencialista y son de carácter transitorio; tal como se encuentran diseñadas y en funcionamiento, no abogan por una solución para la ocupación permanente de las personas en situación de vulnerabilidad.

Los Programas de Atención para Familias en Situación de Calle<sup>58</sup> instrumentados por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en forma conjunta con las leyes 3706, 4036 y 4042 —que bien podrían ser leídas como mandatos del legislador al Poder Ejecutivo— resultan insuficientes para brindarle solución a la problemática abordada.

En primer término, porque no puede considerarse que con la sanción de la Ley 3706 el legislador haya efectuado una delegación de facultades imponiendo únicamente en cabeza del Poder Ejecutivo local el deber de garantizar la formulación e implementación de políticas públicas en materia de vivienda;<sup>59</sup> sabido es que la delegación de facultades legislativas se encuentra en principio vedada por imperio del artículo 76 de la Constitución Nacional, salvo materias determinadas o en caso de emergencia pública, para lo cual debe establecerse un plazo y las bases de dicha delegación.

A su vez, en la Constitución local encontramos entre las atribuciones de la Legislatura la de dictar las leyes y declaraciones para hacer efectivo el ejercicio de los derechos, deberes y garantías establecidos en la Constitución Nacional y en la Constitución local. En consonancia con ello, el artículo 86 indica que dicho cuerpo no puede delegar sus atribuciones.<sup>60</sup>

A todo ello debe añadirse la interpretación efectuada por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad, en tanto dispuso que la sanción de las leyes 3706 y 4036 no representan el mandato contenido en el artículo 31 de la Constitución local.

Ahora bien, aun cuando pudiera entenderse que con la sanción de las leyes mencionadas *ut supra* se pretendió encauzar la situación habitacional de la población

58 Decreto 690/06 con sus reformas 960/08, 167/11, 239/13, 637/16, 108/19, 148/21 y 248/22.

59 Ley 3706, artículo 4, inc. C: “Es deber del Estado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires garantizar: (...) c.- La formulación e implementación de políticas públicas en materia de salud, educación, vivienda, trabajo, esparcimiento y cultura elaboradas y coordinadas intersectorial y transversalmente entre los distintos organismos del estado”.

60 CCABA, artículos 80 y 86.

vulnerable de la Ciudad, la realidad demuestra que ello no ocurrió, dado que no se encuentran vigentes al día de la fecha políticas públicas orientadas a superar la problemática de acceso a la vivienda de la población en situación de calle.

La vulnerabilidad estructural de las personas en situación de calle en la Ciudad de Buenos Aires ha propiciado gran cantidad de fallos judiciales; todos dan cuenta del déficit habitacional de la localidad y la insuficiente respuesta por parte de los poderes Ejecutivo y Legislativo a dicha problemática. El Poder Judicial, aun con criterios muy cercanos a la idea de justicia, genera soluciones que indirectamente impactan en la problemática que debiera ser resuelta: el diseño e implementación de políticas públicas.<sup>61</sup>

Como bien señala Ivanega (2010, p. 749), si bien se trata de atribuciones exclusivas de los poderes Legislativo y Ejecutivo donde el Poder Judicial no puede tener intervención, se admite la existencia de “zonas grises” en los casos donde se involucran los derechos sociales y nuevos derechos.

En este sentido, Pautassi (Pautassi y Royo, 2014) ha precisado que

la judicialización de los reclamos habitacionales han sido no sólo un fenómeno recurrente en la ciudad, sino que también ha sido el Poder Judicial que, a través de sus sentencias, obligó al Ejecutivo local a extender el subsidio habitacional en función de ser la única política habitacional disponible para estos grupos marginados. (p. 2)

Esto implica, a su vez, que sea este el poder que se encargue de fijar los lineamientos y el alcance de las políticas públicas, como también determinar el colectivo al cual será aplicable dentro de los grupos vulnerables, competencias naturalmente propias de los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Por su parte, el Dr. Balbín (2015) ha señalado que, habiéndose roto el modelo clásico del Estado liberal, el Estado actual

no ha sido capaz por sí mismo de reconstruir y contener las ondas expansivas de las nuevas demandas sociales y el vínculo entre Estado y Sociedad. Desde esta perspectiva, es posible sostener que el Poder Judicial, al resolver casos relativos a derechos sociales, interviene en el marco de las políticas públicas y no sólo en su control. (p. 122)

---

61 Es práctica habitual de los Tribunales de Primera Instancia del Fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires, al momento de dictar sentencia en los amparos llevados a su conocimiento, declarar de oficio la inconstitucionalidad del Decreto 690/06 y sus modificatorias. Criterio que es confirmado por las Salas I, II y III de la Cámara Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires.

Dicho esto, es menester destacar que las políticas públicas desarrolladas por el Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, si bien son de diversa índole —entre ellas, el acceso a créditos hipotecarios o de adquisición de viviendas que se enmarcan en la Ley 341—, en su gran mayoría han apuntado a un universo que cuenta con ingresos medios, es decir, con alguna capacidad de ahorro. Véase que sus principales políticas no impactan sobre un universo poblacional que queda por fuera de ellas, no alcanzando efectivamente a las personas en extrema vulnerabilidad social.<sup>62</sup>

Se produce, así, un fenómeno que he de llamar “la invisibilización de los olvidados”, como un problema compleja donde, en el primer caso, las políticas públicas existentes no comprenden a los sectores vulnerables que las necesitan efectivamente para satisfacer su mínimo indispensable, viendo afectada su dignidad humana. En el caso de “los olvidados”, ni siquiera hay políticas públicas que contemplen la situación en la que se encuentran, dado que esta debe ser analizada desde la interseccionalidad de los factores a los que se encuentran sujetos.<sup>63</sup>

Esa parece ser la línea trazada por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo *Q*, donde toma en cuenta no sólo la situación de calle en la que se encontraba la actora, sino también la hipervulnerabilidad dada por la discapacidad del menor que se encontraba a su exclusivo cargo.

En el mismo sentido ha ido el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad, que, si bien ha sostenido un criterio más restrictivo —en donde, a pesar de las condiciones de discapacidad o enfermedades que padecían quienes iniciaron las acciones de amparo en pos de resguardar su derecho de acceso a la vivienda constitucional y convencionalmente reconocido—, ha determinado que debe ser la Autoridad Administrativa quien tiene que intervenir y presentar una propuesta para atender el derecho a la vivienda, aun cuando se encontraba nítidamente configurada la lesión al contenido mínimo del derecho que pretendían resguardar con la acción incoada.

En efecto, las demandas contra la Autoridad Administrativa por cuestiones habitacionales no sólo se incrementan, sino que, al ser dirimidas por los tribunales locales, también generan que el Poder Judicial condene al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, aun cuando este haya desplegado la política pública vigente, cumpliendo *prima facie* las obligaciones a su cargo.

Todo ello, sin perjuicio de que los precedentes del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires ya han expuesto en reiteradas ocasiones que es un deber primordial del Poder Legislativo determinar y delinear de qué forma se ga-

---

62 Programa Vivienda Porteña, Programa Primera Casa, Créditos de Alquiler Ley 1251, Vivienda + 65: Ley 654 y 1251, entre otras.

63 La interseccionalidad es una herramienta analítica que reconoce que las desigualdades sistemáticas se presentan a partir de la superposición de diferentes factores sociales como el género, la etnia y la clase social.

rantiza el derecho de acceso a la vivienda y se resuelve progresivamente el déficit habitacional de la Ciudad de Buenos Aires.

## 4.2 Vinculación entre vivienda y presupuesto en la Ciudad de Buenos Aires

### 4.2.1 Cuestiones preliminares

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires se presenta como una ciudad con vastos recursos, sin embargo, en los amparos incoados en sede judicial la Autoridad Administrativa esgrime casi en forma permanente la escasez de recursos como defensa en los reclamos ante la falta de efectivización de los derechos humanos, específicamente en aquellos donde se ven involucradas cuestiones habitacionales.

Por ello, en este apartado nos detendremos a analizar los presupuestos económico-financieros de los años 2019 a 2023 aprobados por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con las correspondientes partidas presupuestarias que fueron destinadas para el acceso a la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires.<sup>64</sup>

Ello obedece no solo a los argumentos vertidos por la Autoridad Administrativa respecto a las limitaciones presupuestarias, sino también a las reiteradas menciones obrantes en los pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en cuanto reseñan las previsiones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en torno al criterio del “máximo de los recursos disponibles”,<sup>65</sup> que fueron referidos en el apartado 3 del presente trabajo.

Si bien no se nos escapa que el Estado en sí, y específicamente el Poder Ejecutivo local, cuenta con recursos técnicos y humanos que pueden ser puestos a disposición para responder a la problemática del déficit habitacional y las dificultades del grupo poblacional analizado, estos no pueden analizarse cuantitativamente, lo que dificulta su análisis. Por ello, partimos de la estrecha vinculación entre los derechos fundamentales y el presupuesto, dado que “la actividad financiera pública tiene su sentido en ser un medio para la realización del Estado Constitucional de Derecho,

---

64 Para realizar las consideraciones del presente apartado, se tomaron datos de acceso público tales como las leyes de presupuesto y sus modificatorias publicadas en el Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como también los datos contables (cuentas anuales de inversión) brindados por el Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Ciudad, que fueron aprobadas por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. Ver en: <https://buenosaires.gob.ar/haciendayfinanzas/contaduria/informacion-contable/ejecuciones-presupuestarias>

65 PIDESC, artículo 2: “1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

ello significa que también lo es para otorgarle efectividad a los derechos fundamentales” (Corti, 2010, p. 656).

Se tomó el parámetro temporal indicado en el primer párrafo, dado que es el que se encuentra más cercano en el tiempo y refleja la última gestión de gobierno de los recursos destinados a la concreción del derecho que motiva el presente trabajo.

#### **4.2.2 Consideraciones específicas: análisis de los presupuestos aprobados por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires (2019-2023)**

La escasez de recursos y las cuestiones presupuestarias atraviesan e impactan en la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, aun cuando el umbral de protección de estos derechos debiera ser el más alto posible.

Ante ello, Ivanega (s.f.) ha precisado que

la responsabilidad por omisión que pueda imputarse a los poderes del Estado se configura tanto por la ausencia de normas o de procedimientos o mecanismos de reconocimiento como por la falta de las previsiones presupuestarias suficientes para cubrir las necesidades que representan estos derechos. (p. 2)

En efecto, coincidimos en que la asignación de recursos debe ser tenida en cuenta para determinar la responsabilidad del Estado en cumplimiento de sus deberes.

Del análisis de datos de los presupuestos económico-financieros<sup>66</sup> se vislumbran diversas cuestiones; entre ellas, destacamos las siguientes:

a) Modificaciones a la Ley de Presupuesto efectuada por decreto proveniente del Poder Ejecutivo en el año 2020 producto de la pandemia por COVID-19.

b) Baja asignación de recursos al ítem vivienda, siendo que representó para el año 2019 el 3,77% sobre el total del presupuesto, lo que refleja una fuerte disminución para el año 2020, que alcanzó el 1,72%, y en el año 2021 representó tan solo el 1,19% del presupuesto total vigente. Como contracara, en el año 2022, la asignación a vivienda ascendió al 4,40% del presupuesto total vigente.<sup>67</sup> En cuanto al año 2023, se destinó a vivienda el 3,57% del presupuesto total vigente.

---

66 El análisis de datos se basó en la información de Ejecuciones Presupuestarias publicados por el Ministerio de Hacienda y Finanzas del Gobierno de la Ciudad. La información es de acceso público y se encuentra en: <https://buenosaires.gob.ar/haciendayfinanzas/contaduria/informacion-contable/ejecuciones-presupuestarias>

67 Ello se debe principalmente a que el ítem en cuestión pasó a denominarse “vivienda y urbanismo”, en el cual se incluyeron partidas que anteriormente se encontraban asignadas a “servicios urbanos”, específicamente las correspondientes a vías peatonales, que importan la ejecución, seguimiento y control de obras de reparación, mantenimiento y puesta en valor de estas. Esto quedó definido de la siguiente manera: “Acciones inherentes a la promoción del desarrollo habitacional con el fin de posibilitar a los integrantes de la comunidad el acceso a unidades de vivienda. Abarca también

c) Subejecución de partidas presupuestarias: durante 2019 se ejecutó el 98,28% del presupuesto vigente, mientras que en materia de vivienda los valores alcanzados giraron en torno al 90,94% de lo asignado. En 2020, el nivel de ejecución fue del 92,68%, pero solo se utilizó el 71,17% de los fondos asignados a la temática. En 2021, se empleó el 93,20% del presupuesto total vigente y las partidas de vivienda alcanzaron el 96,92%. En 2022, se gastó el 93,78% de lo proyectado; y respecto a vivienda, los valores fueron del 99,15%. Por último, en el año 2023 se registró un 99,58% de aplicación del presupuesto global y un 99,97% en el rubro vivienda y urbanismo.

d) La subejecución presupuestaria se presenta con mayor fuerza en los periodos de 2019 y 2020, mientras que en el periodo de los años 2021-2023 el saldo no ejecutado se considera dentro de parámetros razonables. Sin perjuicio de ello, se trata de cuantiosas sumas de dinero, siendo que estas podrían ser volcadas a la efectivización de derechos económicos, sociales y culturales.

De los análisis presupuestarios efectuados surge que en el año 2019 el ítem que tuvo más saldos no ejecutados fue el de vivienda,<sup>68</sup> mientras que en el año 2020 se ubicó en el segundo lugar.<sup>69</sup>

Para el año 2021, los saldos no ejecutados en vivienda se ubicaron en el sexto lugar;<sup>70</sup> y en el año 2022, segundo.<sup>71</sup>

Finalmente, en el año 2023, vivienda fue el octavo ítem con saldos sin ejecutar.<sup>72</sup>

## 5. Doctrina de la inconstitucionalidad por omisión

### 5.1 Aspectos generales de la omisión inconstitucional

Habiendo transcurrido 30 años desde la sanción de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 14 años desde el emblemático caso Q sobre vivienda digna, al día de la fecha las personas en situación de vulnerabilidad residentes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no cuentan con una ley que brinde un marco jurídico de regulación, contenido y protección al derecho de acceso a la vivienda digna.

---

las acciones destinadas a procurar una adecuada infraestructura urbanística". "Servicios urbanos" pasó de ser un servicio económico a ser un servicio social, modificando también, de esta manera, la distribución del gasto y dificultando su comparación entre distintos años.

68 Llegando a la suma de \$1.336.383.046,05. Ver Cuadro I en Anexo II.

69 Superado por el ítem educación, alcanzó la suma de \$ 2.578.529.978,13. Ver Cuadro II en Anexo II.

70 Siendo superado por los ítems salud, área legislativa, educación, promoción y acción social y área judicial. Los saldos sin ejecutar ascendieron a \$276.917.070,26. Ver Cuadro III en Anexo II.

71 Los saldos sin ejecutar representaron \$481.398.895,00. Ver Cuadro IV en Anexo II.

72 No se ejecutaron sumas por \$793.782.004,25. Ver Cuadro V en Anexo II.

Esta situación de omisión normativa genera un círculo vicioso en el accionar de los poderes del Estado, donde, en definitiva, no se obtiene una solución acorde a lo prescripto por la Constitución Nacional, el ámbito internacional y la Constitución local.

La doctrina de la inconstitucionalidad por omisión se presenta así ante la falta de regulación de un mandato expreso del Legislador —o la reglamentación por parte del Poder Ejecutivo—, poniendo en crisis la fuerza normativa de la Constitución, ya que si estas no pudieran regir ante la ausencia de reglamentación, la supremacía normativa sería ilusoria.

Sin embargo, no toda actitud omisiva de un órgano estatal reviste el carácter de omisión inconstitucional, sino que, en primer término, debe haber un mandato constitucional que obligue al órgano competente a accionar, una verdadera exigencia constitucional de acción que se distinga de la obligación genérica de legislar.

Sofía Sagüés (2022) refiere que la doctrina de la inconstitucionalidad por omisión empieza a tener aceptación por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación con el caso *Ekmekdjian c/Sofovich*, donde nuestro más alto tribunal admitió la fuerza normativa de la Constitución y la operatividad de sus cláusulas. Según expone la autora, la Corte, en un primer momento, negaba la inconstitucionalidad por omisión, considerando discrecional para el órgano legislativo la reglamentación de las cláusulas programáticas.

En la actualidad, esta doctrina es receptada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en distintos precedentes vinculados a cuestiones de salud,<sup>73</sup> respecto al reajuste de haberes previsionales,<sup>74</sup> la reglamentación de una norma contenida en la Ley de Contrato de Trabajo,<sup>75</sup> entre otras.

## 5.2 La omisión en la reglamentación del artículo 31 de la Constitución local

El constituyente de la Ciudad de Buenos Aires, al redactar el artículo 31 de la Constitución local, incluyó incisos que perfilan el derecho de acceso a la vivienda. Así, estableció que, para el reconocimiento del derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado, la Ciudad “(...) 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 (...)”.<sup>76</sup>

Sobre el artículo en cuestión, Martínez expresó que “los tres incisos que componen el artículo 31 de la Constitución porteña establecen el marco de políticas públi-

73 CSJN, *Campodónico de Beviacqua*, Fallos 323:3229 y *Asociación Benghalensis*, Fallos 323:1339.

74 CSJN, *Badaro I y Badaro II*, Fallos: 329:3089, 330:4866.

75 CSJN, *Etcheverry, Juan Bautista y otros c/Estado Nacional s/amparo ley 16-986*, Fallos: 344:3011.

76 Énfasis agregado.

cas que deberá desarrollar el legislador para satisfacer ese derecho, respetando el orden de prioridades y el plan de gobierno allí establecidos” (p. 356).

En efecto, el orden de prioridades fue establecido con la sanción de la Ley 4036 por parte de la Legislatura local, pero ninguna otra norma ha dispuesto de qué forma ha de resolverse progresivamente el déficit habitacional.

Estos deberes se vinculan, a su vez, con la obligación dispuesta en el artículo 17 de la Constitución local, mediante el cual se les impone a las autoridades el desarrollo de “políticas coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos”, como también la asistencia de las personas con necesidades básicas insatisfechas<sup>77</sup> y la constante necesidad de adoptar medidas de acción positiva para brindar una solución acorde a los preceptos normativos que rigen la materia en nuestro país.

Así, desde la órbita local, encontramos que existe, en una primera aproximación, una omisión legislativa.

Esto se sustenta en lo expuesto en los pronunciamientos del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires, intérprete final de la Constitución local, el que en reiteradas oportunidades expuso que los subsidios habitacionales no son la manda del constituyente en el artículo 31, no resultando ello suficiente a los efectos de otorgar exigibilidad al derecho contenido en la Constitución local. Aunque puntualizó en reiteradas oportunidades la falta de reglamentación del derecho de acceso a la vivienda, no exhortó al Poder Legislativo a cumplir con dicha manda constitucional.

Ahora bien, partimos de la omisión del Poder Legislativo, pero también resaltamos la omisión del Poder Ejecutivo, ya que la Ley 1251 que dispuso la creación del IVC puso a cargo de éste la ejecución de las políticas públicas de vivienda.

A su vez, la Ley 3706, en su artículo 4, inciso c), impone como deber del Estado la formulación e implementación de políticas públicas en materia de vivienda y, en su inciso k), refiere a la realización de un relevamiento anual de las personas en situación de calle o en riesgo de calle.<sup>78</sup>

Ante ello, cabe preguntarse en primer lugar, si la omisión por parte del Poder Legislativo local es lo que vulnera la concreción del derecho de acceso a la vivienda de los sectores vulnerables en la Ciudad y, si esta omisión puede considerarse inconstitucional.

El profesor Sagüés (1992) enseña que la inconstitucionalidad por omisión se da

---

77 CCABA, artículo 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”.

78 En la actualidad no se encuentran datos relativos al relevamiento anual de personas en situación de calle o en riesgo de estarlo, con información desagregada que posibilite un diagnóstico y fijar políticas puntuales para los distintos subgrupos, efectuados por la Autoridad Administrativa.

“cuando el comportamiento inconstitucional no se traduce por actos, sino por abstención de conducta” (p. 39) y que ella puede referirse al comportamiento omisivo de actos individuales, ante la falta de un pronunciamiento del Poder Ejecutivo o ante normas generales por parte del Poder Legislativo. Así, sobre las omisiones del Poder Legislativo, indica que “el asunto aparece casi siempre con las llamadas ‘cláusulas programáticas’ de la Constitución, que sientan directrices y obligan al legislador ordinario a dictar normas (por lo común, leyes) instrumentales de tales cláusulas programáticas” (p. 40).

En esa línea de razonamiento, cabe determinar si el derecho de acceso a la vivienda del artículo 31 de la Constitución local se trata de una norma programática de cumplimiento discrecional o de cumplimiento obligatorio para el Poder Legislativo.

Bidart Campos (1996), partiendo de la clasificación de normas operativas y normas programáticas, indica que las primeras, también denominadas “autosuficientes” o “autoaplicativas”, son aquellas que “por su naturaleza y formulación ofrecen aplicabilidad y funcionamiento inmediatos y directos, sin necesidad de ser reglamentadas por otra norma” (p. 18). Por su parte, las normas programáticas son “las que proponen un programa y, por ende, son incompletas, viéndose requeridas de otra norma ulterior que las reglamente y les permita funcionar plenamente. Se suele decir que son de aplicación diferida, hasta que aquella norma posterior las complete” (p. 18).

Ante ello, cabe también tener presente la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación del fallo *Q*, donde refirió que los derechos contenidos en la Constitución son normas operativas con vocación de efectividad (considerando 10), dado que la Constitución reconoce derechos humanos para que resulten efectivos y no ilusorios y que el llamado a reglamentarlos no puede obrar con otra finalidad que no sea darles el contenido que esta les asigne. Indica que los derechos que requieren de una prestación positiva de la Administración tienen una operatividad derivada, es decir, necesitan la implementación del Poder Legislativo o del Ejecutivo.<sup>79</sup>

Así, nuestro más alto tribunal se apartó en parte del binomio de normas operativas y programáticas, refiriendo a la operatividad derivada, lo que en palabras del juez Lorenzetti, significa que

en principio, su implementación requiere de una ley del Congreso o de una decisión del Poder Ejecutivo que provoque su implementación, ello es así porque existe la necesidad de valorar de modo general otros derechos, así como los recursos necesarios y en estos supuestos hay una relación compleja entre el titular de la pretensión, el legitimado pasivo directo que es el Estado y el legitimado pasivo indirecto que es el resto de la comunidad (...)<sup>80</sup>

79 CSJN, Fallos: 327:3677.

80 CSJN, Fallos: 345:1481.

Una primera aproximación nos lleva a indicar que el artículo 31 presenta una operatividad derivada, en la que necesariamente se requiere la implementación de una ley del Poder Legislativo o norma del Ejecutivo para enfrentar la reducción progresiva del déficit habitacional.

Decimos esto porque no solo se desprende de la letra de la Constitución local, sino que, al indagar la voluntad del constituyente, también surge de las sesiones celebradas en ocasión de la sanción de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Así, en oportunidad de defender el dictamen de comisión, el convencional Jozami expuso que

además de reconocer el derecho a la vivienda digna y a un hábitat adecuado, *parte del reconocimiento de la existencia de un déficit habitacional en nuestra Ciudad de Buenos Aires (...)*<sup>81</sup> es necesario que la Constitución de la Ciudad reconozca que tenemos un grave déficit habitacional y que es prioridad de las políticas de gobierno tender a superarlo. (Perícola, 2016, p. 497)

En el mismo sentido, reconociendo el déficit habitacional, se expresó la Convencional López.<sup>82</sup>

Es por ello que vislumbramos que, al momento de la sanción de la Constitución local, el Constituyente ya advertía la situación de déficit habitacional de la Ciudad de Buenos Aires y por ello pretendió establecer un lineamiento para las políticas públicas a efectos de garantizar el derecho de acceso a la vivienda y resolverlo.

Sucede que los derechos económicos, sociales y culturales —en definitiva, los derechos fundamentales— requieren de acciones del Estado tendientes a cumplimentar el mandato contenido en ellos. Es decir, necesitan acciones positivas que pueden emanar tanto de la Administración como del Poder Legislativo.

Desde esta óptica, a todas luces podemos identificar una omisión en cuanto a dotar de contenido el derecho de acceso a la vivienda, lo que repercute directamente en su efectivización en la actualidad.

Esto nos lleva a analizar necesariamente si esta omisión por parte del Poder Legislativo —en el caso, por parte de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires— puede reputarse inconstitucional.

---

81 Énfasis agregado.

82 Específicamente precisó: “El fenómeno de las villas de emergencia no es propio de la Ciudad de Buenos Aires. También hay gran cantidad de ellas en todo el conurbano e incluso en toda Latinoamérica. Si nos detenemos a pensar en las *causas* de este fenómeno, podemos mencionar la concentración de la demanda de mano de obra barata en la ciudad, *el déficit habitacional*, el bajo poder adquisitivo de los salarios y la concentración de los servicios en las ciudades” (énfasis agregado).

### 5.2.1 La doctrina de la omisión inconstitucional del Tribunal Superior de Justicia

A los fines de determinar la aplicación de la doctrina de la omisión inconstitucional, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad en el precedente *Usabel* delineó su alcance.

El caso tramitó mediante una acción de amparo con la finalidad de tutelar el derecho a trabajar que los amparistas entendían vulnerado dada la supuesta omisión del GCBA en la regulación, expedición y control de las matrículas relativas a la profesión de optometría, que, según afirmaban, les impedía a los profesionales el ejercicio de su profesión, en tensión con lo dispuesto por el artículo 22 de la Constitución local.<sup>83</sup>

En ocasión de intervenir por el recurso de inconstitucionalidad interpuesto, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires destacó el argumento fuerte por parte del GCBA, basado en la falta de una norma expresa que le imponga regular la actividad en cuestión.

En su Sentencia, el TSJ expuso que

para declarar la inconstitucionalidad omisiva por falta de sanción de una norma el juez debe verificar: a) que exista un mandato normativo expreso (de la Constitución, de un tratado internacional o de una ley) que, luego de declarar la norma “programática”, requiera de complementación “operativa”; b) que se configure la omisión del cumplimiento de tal obligación, por parte del legislador o funcionario competente de cualquiera de los órganos públicos; y c) que la omisión produzca la vulneración de un derecho o garantía.

El voto del Dr. Julio B. J. Maier partió del análisis distintivo entre las normas operativas y las programáticas, indicando que el punto en cuestión, a la hora de analizar si se presenta la inconstitucionalidad por omisión, se ciñe en determinar si existe un *mandato normativo expreso* que le imponga dictar la regulación que se pretende al órgano encargado de hacerlo y éste injustificadamente no haya cumplido.

Al respecto, Sammartino (2005) expresa que de la doctrina sentada por el Tribunal Superior de Justicia en *Usabel* se requiere “un deber jurídico expreso, previo, específico y, por cierto, válido” (p. 187) y que este deber positivo de actuación se presenta como un mandato de acción que puede tener como destinatario cualquiera de los órganos que ejerzan una función estatal (Sammartino, 2012, p. 647).

En virtud de lo expuesto, tomando como guía lo prescripto por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad respecto a la omisión inconstitucional en el fallo *Usabel*,

---

83 La acción fue rechazada en primera instancia, decisorio que fue revocado por la Cámara del Fuero CAyT, la que ordenó al GCBA regular el ejercicio de la profesión de Optómetra.

es necesario determinar el contenido y alcance de los derechos reconocidos en el artículo 31 de la Constitución local frente al incumplimiento de los deberes jurídicos que la misma Constitución impone en cabeza de los poderes públicos locales.

### 5.2.2 Aplicación de la doctrina establecida en *Usabel* al artículo 31 de la Constitución local

El bloque de constitucionalidad dispone que el Estado debe adoptar en el marco de sus competencias medidas de acción positiva orientadas a establecer el derecho de acceso a la vivienda, en forma progresiva y hasta el máximo de los recursos disponibles. A su vez, el Poder Ejecutivo cuenta con iniciativa legislativa, por lo que podría instrumentar, mediante un proyecto de ley, la situación que analizamos en el presente trabajo, sin perjuicio de que posteriormente sea la propia Legislatura la que apruebe o rechace sin más el proyecto de ley enviado.

En una primera aproximación analizamos la omisión de reglamentación del artículo 31 de la Constitución local. Esta falta de regulación del derecho de acceso a la vivienda no se condice con los parámetros establecidos por los tratados de derechos humanos contenidos en el artículo 75, inciso 22.

Así, a los fines de verificar la aplicación de la doctrina sentada por el Tribunal Superior de Justicia en *Usabel*, es necesario constatar:

#### a) *La existencia de un mandato normativo expreso*

En el caso concreto del análisis del derecho de acceso a la vivienda, dicha existencia de mandato normativo expreso se enmarca en lo dispuesto por el artículo 31 de la Constitución local, donde se establece el reconocimiento a una vivienda digna y a un hábitat adecuado, haciendo hincapié en que, para ello, la Ciudad resuelve progresivamente el déficit habitacional.

Esta norma debe interpretarse conjuntamente con el artículo 10 de la Constitución local, el cual dispone que en el ámbito local rigen todos los derechos, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, leyes de la nación y los tratados internacionales. A su vez, dicho artículo expresamente prevé que *los derechos y garantías no pueden ser negados ni limitados por la omisión o insuficiencia de su reglamentación, la cual no puede cercenarlos.*

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dispuesto que los derechos reconocidos en la Constitución Nacional son normas operativas con vocación de efectividad y que las vinculadas a la vivienda suponen una operatividad derivada.

Por su parte, el Tribunal Superior de ha indicado que con la sanción de las leyes 3706 y 4036, si bien va en camino a regular cuestiones habitacionales de las personas en situación de vulnerabilidad, no constituyen en sí mismas el mandato contenido en el artículo 31 de la Constitución local, por lo que no se presenta como un deber

genérico de actuación ni una mera facultad discrecional, sino como un mandato normativo expreso que pretende el derecho de acceso a la vivienda y la protección de las personas en situación de vulnerabilidad.

b) *La omisión de cumplimiento de la obligación por parte del legislador o funcionario competente de cualquiera de los órganos públicos*

No se presenta en el caso de las personas en situación de vulnerabilidad una política pública tendiente a revertir dicha realidad. Tal como se expuso, los subsidios habitacionales no son la manda que el Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires dispuso en el artículo 31 de la Constitución local, se trata, en palabras del Tribunal Superior de Justicia local, de paliativos transitorios que forman parte del artículo 31, pero no abogan por el criterio de ocupación permanente.

Al respecto, Sammartino (2012, pp. 656 y ss.) enseña que la inobservancia de un deber jurídico de acción positiva presenta tres tipos básicos de configuración: 1) la ilegitimidad por omisión formal; 2) ilegitimidad material o fáctica; y, como confluencia de ellas, 3) la ilegitimidad por omisión formal-material.

La primera de ellas tiene lugar cuando el órgano competente no sanciona, dentro del plazo determinado, una ley sobre una materia definida por la norma que obra como fuente de deber (por ejemplo, la Constitución). Se requiere de la inexistencia o deficiente vinculación del órgano con la Constitución y que esta sea nítida, ostensible.

El autor refiere que la omisión material o fáctica se presenta cuando existe un título formal válido que obliga a la Administración, o a un órgano que despliega función administrativa, a satisfacer una prestación determinada que incumple total o parcialmente, originando una lesión sobre un derecho fundamental.

Finalmente, la variable formal-material se presenta en aquellos supuestos donde para satisfacer la prestación material se requiere un título formal previo que le sirva de sustento (por ejemplo, el dictado de un acto).

c) *La omisión debe producir la vulneración de un derecho o garantía*

En el supuesto de personas en situación de calle (real y efectiva o en peligro de estarlo), se configura el supuesto por encontrarse en dicha situación con la vulneración de sus derechos fundamentales, entendidos en un sentido amplio para la proyección de su proyecto de vida, viendo afectado el mínimo indisponible para resguardar su dignidad como persona.

En estos casos, la omisión impacta directamente en su derecho a la salud, comprensivo del derecho de acceso a la vivienda.

A su vez, media una relación de causalidad adecuada entre la inactividad (falta de reglamentación y falta de políticas públicas) y los perjuicios que se presentan atento la vulneración de los derechos de las personas que, al ver comprometidos la efectivización de sus derechos fundamentales, pasan a integrar el universo de personas vulneradas.

Esta relación de causalidad debe presentarse de forma directa, inmediata y

exclusiva entre la lesión del derecho reconocido constitucionalmente —en el supuesto, el derecho de acceso a la vivienda instrumentado mediante políticas adecuadas para las personas en situación de vulnerabilidad— y la inactividad u omisión de las autoridades.

d) *No se presenta un factor cancelatorio del deber de obrar, es decir, la imposibilidad de cumplir con el deber jurídico predeterminado*

Las cuestiones presupuestarias y la falta de recursos (económicos, materiales y técnicos), si bien son dignas de ser tenidas en cuenta, no pueden presentarse como un argumento de entidad tal que admita la lesión de los derechos fundamentales de las personas.

En ninguno de los casos jurisprudenciales analizados el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires demostró haber desplegado su actividad estatal “hasta el máximo de los recursos disponibles”.

A su vez, del análisis de los presupuestos económico-financieros de la Ciudad se vislumbra baja asignación de recursos económicos destinados a solventar aquellas cuestiones que involucran el derecho de acceso a la vivienda.

Finalmente, tanto del análisis jurisprudencial como del análisis de datos presupuestarios y de la compulsa de información pública no surge que la Ciudad de Buenos Aires cuente con censos de personas en situación de calle actualizados que den cuenta de la realidad que aqueja a los habitantes de la Ciudad, como tampoco se han implementado políticas públicas tendientes a revertir el cuadro de situación de la problemática habitacional de los sectores vulnerables con criterios de ocupación permanente, es decir, que les permitan superar dicha situación.

Se analizaron los casos como si pertenecieran a omisiones materiales, donde la Autoridad Administrativa únicamente debía resolver, con las prestaciones existentes en las leyes y resoluciones, la obtención de los subsidios habitacionales, pero no se fue más allá a los fines de considerar la omisión como una de carácter formal donde necesariamente debían exhortar a las autoridades para dar una solución definitiva a las problemáticas que se suscitan en cuestiones habitacionales.

## **6. Propuestas a modo de aporte para brindar una posible solución a la problemática desarrollada**

### **6.1 Diseño e implementación de políticas públicas para el IVC y las de la Ley 3706**

La lógica impone que la judicialización de la problemática habitacional no es una solución acorde, aun cuando se haya convertido en una práctica habitual.

En primer lugar, sería conveniente realizar los relevamientos anuales de perso-

nas en situación de calle a los que refiere la Ley 3706,<sup>84</sup> que permitan efectuar un monitoreo y diagnóstico más certero del estado de situación, desagregando factores de hipervulnerabilidad y dotando de mayor transparencia la actividad de la Autoridad Administrativa.

Por otra parte, la creación del IVC supuso el desarrollo de políticas públicas, las cuales, al día de la fecha, no se implementan de manera eficaz. Por ello, entendemos que el Poder Ejecutivo local debe desplegar su accionar administrativo en procura de diseñar e implementar políticas públicas para abordar la problemática de vivienda focalizada en los grupos vulnerables.

Finalmente, dado que el GCBA refirió en reiteradas ocasiones a la escasez de recursos sin demostrar haber desplegado su actividad hasta el máximo de los recursos disponibles y, en consecuencia, satisfacer los deberes a su cargo, creemos que la instrumentación de un procedimiento administrativo especializado para personas en situación de vulnerabilidad habitacional con un abordaje multidisciplinario es una deuda pendiente en el Estado local, el que, una vez diseñado e implementado, coadyuvará a brindar una solución más justa.

## 6.2 Instrumentación de un procedimiento administrativo de carácter preventivo

Transcurrir un proceso judicial, con los tiempos que ello implica, para que la sentencia le ordene a la Autoridad Administrativa que incluya a una persona en un plan o subsidio habitacional solo procura una respuesta reparadora al daño producido. Por ello, sostenemos que la solución debe encauzarse a través de un procedimiento administrativo especializado, considerando los principios generales del derecho y la función preventiva del daño del actuar administrativo, que deriva del precepto constitucional y convencional de *no dañar a otro*.

Por ello, proponemos que la “prevención del daño”, contenida en el artículo 1710<sup>85</sup> del Código Civil y Comercial de la Nación y el espíritu del artículo 2.2<sup>86</sup> de la Ley 26854 de Medidas Cautelares deberían ser aplicados de manera analógica al procedimiento administrativo a instrumentarse, sentando una base para su diseño teniendo como norte la protección de los derechos de las personas vulnerables.

---

84 Cfr. art. 4, inciso k de la Ley 3706 de Protección y Garantía Integral de los Derechos de las Personas en Situación de Calle y en Riesgo a la Situación de Calle.

85 Código Civil y Comercial de la Nación, artículo 1710: “Toda persona tiene el deber, en cuanto ella dependa de: a) evitar causar un daño no justificado; b) adoptar, de buena fe y conforme a las circunstancias, las medidas razonables para evitar que se produzca un daño, o disminuir su magnitud (...); c) no agravar el daño, si ya se produjo”.

86 Ley 26854, art. 2.2: “Medidas cautelares dictadas por Juez incompetente (...) 2. La providencia cau-

## Coincidimos en que la función preventiva

radica en la idea —principalmente— de que la reparación del daño ocasionado tiende a ser deficiente; es decir, una vez producido el daño la función resarcitoria o reparatoria no logra una respuesta acabada frente a las consecuencias emanadas de ese daño sufrido. (Lafosse, 2022, p. 271)

Partimos de la estrecha vinculación entre el interés público, la prevención del daño y los derechos fundamentales. De este modo, si entendemos que el actuar de la Administración se compone de prerrogativas públicas al servicio de la comunidad y debe tender a la concreción del bien común o la satisfacción del interés público de la sociedad a la que sirve y que el interés público no necesariamente es el interés de la Administración, sino el de la sociedad en su conjunto (Mairal, 1984, pp. 829-830), pero que se presenta como el sistema de condiciones de la vida social que les posibilita a los sujetos el desarrollo más pleno de su persona, siendo “el eje sobre el cual reposa el desarrollo de la función administrativa” (Sammartino, 2016, p. 2), cuya esencia radica en “el deber jurídico fundamental de proteger la dignidad humana y los derechos humanos fundamentales que le son inherentes” (Sammartino, 2015, p. 166), no podemos considerar la existencia de la satisfacción del interés público si no es en consonancia con la satisfacción de los derechos humanos; todo ello, en conformidad con lo dispuesto por el artículo 32, inciso 2 de la CADH.<sup>87</sup>

La CSJN ha enfatizado en que “la dignidad de la persona humana constituye el centro sobre el que gira la organización de los derechos fundamentales del orden constitucional”,<sup>88</sup> por ello, entendemos que el procedimiento administrativo especializado debe erigirse considerando que la situación de vulnerabilidad social de las personas que tienen afectado el mínimo indisponible comprometiendo su dignidad humana hacen indefectiblemente al interés público.

En virtud de ello, sostenemos que la solución debería darse desde el procedimiento administrativo, donde sea la propia Administración la que garantice en su propia sede la operatividad de los derechos reconocidos en la Constitución local, en la Constitución Nacional y en los tratados e instrumentos internacionales, valorizando al procedimiento administrativo como cauce primario de protección de derechos humanos (Sammartino, 2016), ya que este es “el cauce idóneo para satisfacer

---

telar dictada contra el Estado nacional y sus entes descentralizados por un juez o tribunal incompetente, sólo tendrá eficacia cuando se trate de sectores socialmente vulnerables acreditados en el proceso, se encuentre comprometida la vida digna conforme la Convención Americana de Derechos Humanos, la salud o un derecho de naturaleza alimentaria”.

87 CADH, artículo 32, inciso 2: “Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”.

88 CSJN, Fallos 314:424, 327:3753.

primaria y adecuadamente el contenido de los derechos sociales” siendo “el cauce preparatorio de protección primaria de los derechos humanos” (Sammartino, 2016, pp. 243-244).

De este modo, entendemos que sería una solución acorde al Estado social y constitucional de derecho brindar una respuesta a través de un procedimiento administrativo especializado, el que debería instruirse en el ámbito local enfocado en la tutela administrativa efectiva de los derechos de naturaleza indisponible.

## 7. Conclusiones

A través del análisis de la problemática habitacional de las personas en situación de vulnerabilidad desde la óptica de los tres poderes del Estado, se puede concluir que

a) El derecho de acceso a la vivienda por parte de la población en situación de vulnerabilidad no se encuentra debidamente garantizado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La respuesta a esto no se otorga de manera general, sino que está condicionada a situaciones de hipervulnerabilidad y a la pertenencia a grupos prioritarios. Esto refleja la falta de una respuesta integral por parte del Estado, que debería garantizar este derecho de forma más amplia y efectiva.

b) La problemática de acceso a la vivienda históricamente ha recibido por parte del Tribunal Superior de Justicia un tratamiento con carácter restrictivo, cristalizándose a partir del precedente *Alba Quintana* (2010). Sin embargo, a partir del fallo *Q* de la CSJN y la sanción de las leyes 3706 y 4036, se ha observado una evolución hacia una mayor protección de este derecho, aunque todavía de forma restringida.

c) La falta de una ley que establezca los lineamientos sobre los cuales debe abordarse la situación habitacional en la Ciudad de Buenos Aires impacta en los otros poderes del Estado local, de modo tal que el Poder Ejecutivo local afirma haber desplegado su accionar de conformidad con el ordenamiento jurídico, y el Poder Judicial avanza sobre competencias que son propias de otros poderes del Estado.

d) Se vislumbra la necesidad de una ley que contemple la situación real de la problemática habitacional de la Ciudad y el derecho de acceso a la vivienda de las personas en situación de vulnerabilidad, con un enfoque multidisciplinario para coadyuvar a solucionar la problemática abordada y contribuir al correcto despliegue de la actuación de los otros poderes del Estado en el ejercicio de sus competencias.

e) Existe una omisión inconstitucional del Poder Legislativo en cuanto a dotar de contenido mínimo el derecho de acceso a la vivienda, especialmente focalizado hacia grupos en situación de vulnerabilidad, en consonancia con lo dispuesto por la Constitución local. Ello es necesario a los fines de superar la dependencia de las políticas asistenciales brindadas por el Poder Ejecutivo.

f) La falta de diseño e implementación de políticas públicas específicas, compe-

tencias concurrentes del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, impacta directamente, agravando la situación del grupo poblacional estudiado. La falta de monitoreo y control adecuado de los programas sociales contribuye a la perpetuación de la vulnerabilidad habitacional. A su vez, se evidencia omisión por parte del Poder Ejecutivo local en cuanto a realizar los relevamientos anuales de personas en situación de vulnerabilidad habitacional de conformidad con lo dispuesto por la Ley 3706.

g) La problemática habitacional del grupo poblacional estudiado está principalmente abordada a través de subsidios habitacionales — políticas públicas asistencia- listas— por parte del Poder Ejecutivo local, las cuales son paliativos transitorios y no contemplan soluciones con carácter de ocupación permanente.

h) La asignación de recursos presupuestarios por parte del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo es escasa en relación con la importancia que debe presentar la problemática abordada. Sin perjuicio de ello, las cuestiones presupuestarias invocadas por el GCBA no fueron debidamente analizadas en ninguno de los precedentes tratados por el TSJ, no obstante ello, en todos los casos analizados se destacó que el Poder Ejecutivo local no acreditó haber destinado el máximo de los recursos disponibles para hacer frente a las obligaciones a su cargo.

i) Las respuestas a las problemáticas habitacionales generan disparidad de soluciones según los sujetos obtengan una respuesta por parte de la Autoridad Administrativa o del Poder Judicial. Los primeros obtienen un subsidio limitado en el tiempo y en cuanto al monto a percibir. Véase que en el caso *Alba Quintana* (2010), una vez finalizado el monto total del subsidio, se le denegó su extensión; en *Q* (2012) y en *K.M.P* (2014), el GCBA les había negado su inclusión en los programas gubernamentales vigentes; y en *Daniel Dolores Maldonado* (2017), la actora había percibido diversos subsidios habitacionales; una vez agotados, se le denegó su extensión. En cambio, quienes judicializan su situación obtienen una solución sin límite de continuidad hasta la superación de su condición de vulnerabilidad en virtud del principio de progresividad y los montos percibidos son actualizados. Véase que en *Waldemar y Juárez* (2016) el TSJ conjuga las prestaciones económicas establecidas por la normativa local y los sujeta a la Canasta Básica Alimentaria, es decir, ajusta los montos de acuerdo al índice creado al efecto.

j) Se vislumbra un cambio de perspectiva de los tribunales respecto a qué poder del Estado debe brindar una respuesta. En *Alba Quintana* (2010), *Q* (2012) y *K.M.P* (2014), las sentencias refieren a obligaciones dirigidas tanto al Poder Legislativo como al Poder Ejecutivo. A partir de *Sánchez de Bustamante* (2015) se produce un cambio de perspectiva desde el Poder Legislativo hacia el Poder Ejecutivo, considerando que la solución debe provenir de este último.

k) Por su parte, la Sala I y la Sala III de la Cámara CAyT en *Daniel Dolores* (2018), *Vera Espínola* (2023) y *Arando* (2024) han señalado que la solución a la problemática habitacional debe provenir por parte del Poder Ejecutivo local. Con base en ello, en

*Arando* se le ordenó al GCBA delinear un programa de acceso a los planes habitacionales para un grupo en situación de vulnerabilidad determinado. Esta decisión implica una interferencia en competencias propias de otros poderes del Estado, al establecer lineamientos de políticas públicas que deberían ser definidas por las autoridades competentes.

## Bibliografía

- Balbín, C. F. (2015). *Tratado de Derecho Administrativo* (2ª ed., Tomo 1).
- Bidart Campos, G. J. (1996). *Manual de la Constitución Reformada* (1ª ed., Tomo II). Ediar.
- Corti, H. (2017). Las restricciones presupuestarias en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia argentina. *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, 7(1), 144-173. [https://www.upo.es/revistas/index.php/lex\\_social/article/view/2390](https://www.upo.es/revistas/index.php/lex_social/article/view/2390)
- Corti, H. G. (2010). Ley de Presupuesto y Derechos Fundamentales: Los fundamentos de un nuevo paradigma jurídico-financiero. *El derecho constitucional presupuestario en el derecho comparado, Tomo I*, 637-690.
- Ferrer, F. (2018). Tensiones entre el Sistema Internacional de Protección de Derechos Humanos y el de regulación local. El caso del derecho a la vivienda en la jurisprudencia del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *La Ley*, AR/DOC/2711/2018.
- Gelli, M. A. (2011). *Constitución de la Nación Argentina Comentada y Concordada* (4ª ed. Amp., Tomo 1). La Ley.
- Gil Domínguez, A. (2016). La constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1996-2016): Veinte años de derechos, garantías y políticas especiales. En Basterra, M. I. (Dir.), *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Edición comentada* (1ª ed., pp. 61-78). Jusbaire.
- Holmes, S. y Sustain Cass, R. (2011). *El costo de los derechos: Por qué la libertad depende de los impuestos* (1ª ed.). Siglo XXI.
- Ivanega, M. (s.f.). Derechos Sociales y Presupuesto Público. *La Ley*.
- Ivanega, M. (2010). Diseño y determinación de las políticas públicas: su control judicial. En Bianchi, A. B., Andreucci, C. A., Altamira Gigena, J. I. y Albertsen, J., *Cuestiones de control de la Administración pública, Administrativo, legislativo y judicial. Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho* (1ª ed., pp. 739-750). Ediciones RAP.
- Ivanega, M. (2019). *Reflexiones acerca del presupuesto y la transparencia pública*. Ministerio Público, Provincia de Buenos Aires. [https://cijur.mpba.gov.ar/files/bulletins/REFLEXIONES\\_ACERCA\\_DEL\\_PRESUPUESTO\\_Y\\_LA\\_TRANSPARENCIA.pdf](https://cijur.mpba.gov.ar/files/bulletins/REFLEXIONES_ACERCA_DEL_PRESUPUESTO_Y_LA_TRANSPARENCIA.pdf)
- Lafosse, L. (2022). Prevención del daño y Responsabilidad Patrimonial del Estado. En Stortoni, G. y Sammartino, P. (Coords.), *Potestades administrativas y Garantías en el Estado Constitucional contemporáneo* (pp. 267-319). Escuela del Cuerpo de Abogados y Abogadas del Estado, Procuración del Tesoro de la Nación. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/11/libro\\_ecae\\_potestades\\_administrativas-final.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/11/libro_ecae_potestades_administrativas-final.pdf)
- Mairal, Héctor A. (1984). *Control judicial de la Administración Pública* (Tomo II). De Palma.

- Martínez, L. A. (2016). El derecho a una vivienda digna. En Basterra, M. I. (Dir.), *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Edición comentada* (1ª ed., pp. 356-366). Jusbaire.
- Pautassi, L. y Royo, L. (2014). Vulnerabilidades múltiples, sentencias recurrentes y acceso a la vivienda en espera. *La Ley*, AP/DOC/107/2014.
- Perícola, M. A. (2016). *Compilación - Diario de Sesiones Convención Constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de 1996* (1ª ed., Tomo 3). Jusbaire.
- Real Academia Española. (s.f.). Voz “superar”. *Diccionario de la lengua española*. <https://dle.rae.es/superar>
- Sagüés, N. P. (1992). Inconstitucionalidad por omisión de los poderes Legislativo y Ejecutivo. Su control judicial. *IUS ET VERITAS*, 3(5), 39-48. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/15356>
- Sagüés, S. (2022). El fallo “Ekmekdjian c/ Sofovich” como la génesis del control de inconstitucionalidad por omisión del Poder Legislativo en Argentina. *El Derecho*, (15333). <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/17482>
- Sammartino, P. M. E. (2005). Crónicas y comentarios de jurisprudencia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Amparo frente a las omisiones inconstitucionales de las autoridades públicas (Breves reflexiones sobre la sentencia del TSJ dictada en el caso “Usabel”). *El Derecho*, ED-DCCLXVIII-98
- Sammartino, P. M. E. (2012). *Amparo y Administración en el Estado Constitucional Social de Derecho* (1ª ed., Tomo 1). Abeledo Perrot.
- Sammartino, P. M. E. (2015). *Proceso administrativo en el Estado constitucional social de derecho. Apuntes iniciales, Aportes para la sistematización de la normativa contencioso administrativa federal*. Infojus.
- Sammartino, P. M. E. (2016). Tutela urgente e interés público” Nota a fallo: Cámara Nacional de Apelaciones en lo contencioso administrativo federal, sala 2, 29/11/2005.- Estado Nacional v. Ansaldo Energía SPA/ Ansaldo GIE. *Jurisprudencia Argentina*, (1918-2016, 1-2016-III).

## Legislación citada

- Carta de la Organización de los Estados Americanos.
- Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Constitución Nacional.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.
- Convención sobre los Derechos del Niño.
- Convención Universal sobre los Derechos Humanos.
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.
- Decreto 690/06 Programa Atención para Familias en Situación de Calle.
- Decreto 960/2008 Subsidios a familias en Situación de Calle.
- Ley 1251 de Creación del IVC, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Ley 1408 de Declaración de Emergencia Habitacional, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Ley 3706 de Protección y Garantía Integral de los Derechos de las Personas en Situación de Calle y en Riesgo a la Situación de Calle, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Ley 4036 de Protección integral de los Derechos Sociales para los ciudadanos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Ley 4042 de Prioridad de Niños, Niñas y Adolescentes en las Políticas Públicas de Vivienda, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Ley 6137 de Plan de Vivienda Asequible, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

## **Jurisprudencia citada**

### **Corte Suprema de Justicia de la Nación**

Fallos 318:2002.

Fallos 328:1146.

Fallos 336:672.

Fallos 335:452.

Fallos S.682. XLVIII.

Fallos 345:1481.

Fallos 323:3229.

Fallos 323:1339.

Fallos 329:3089.

Fallos 330:4866.

Fallos 344:3011.

### **Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad De Buenos Aires**

*Alba Quintana, Pablo c/ GCBA y otros s/amparo (art. 14, CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido.* Expte. N° 6754/09, sentencia del 12/05/2010.

*GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Pio Waldemar Jonathan c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA).* Expte. N° 13095/16, sentencia del 09/11/2016.

*GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Sánchez de Bustamante, Marcela Noemí c/ GCBA y otros s/ amparo (art. 14 CCABA).* Expte. N° 11023/14, sentencia del 08/04/2015.

*GCBA s/queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: K.M.P c/ GCBA y otros s/amparo (art. 14 CCABA).* Expte. N° 9205/12, sentencia del 21/03/2014.

*Ministerio Público – Asesoría General de la Ciudad Autónoma de la Ciudad de Buenos Aires c/GCBA s/acción declarativa de inconstitucionalidad.* Expte N° 6153/08, sentencia del 12/05/2010.

### **Cámara Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires**

#### **Sala I**

*Vera Espínola, Elizabeth c/ GCBA S/amparo - Habitacionales,* Expte. N° 33831, Sentencia de fecha 12/04/2023.

#### **Sala III**

*Maldonado Daniel Dolores c/GCBA y otros s/amparo,* Expte. N° 758.454/2016 Sentencia del 07/09/2018.

*Arando, Luz Jazmín y Otros c/ GCBA s/ Amparo - Habitacionales y otros Subsidios,* Expte. N° 36423/2018, Sentencia del 01/02/2024.

**Juzgado de Primera Instancia**

*Maldonado Daniel Dolores c/GCBA y otros s/amparo, Expte. N° 758.454/2016, Juzgado N° 6, Secretaría N° 11, Sentencia de fecha 07/09/2017.*

**Roles de autoría y conflicto de intereses**

La autora manifiesta que cumplió todos los roles de autoría del presente artículo y declara no poseer conflicto de interés alguno.

ANEXO I

Cuadro de situación del análisis jurisprudencial

AÑO	FALLO	TRIBUNAL	DOCTRINA	PODER DEL ESTADO QUE DEBE BRINDAR SOLUCIÓN
2010	ALBA QUINTANA	TSJ	Las obligaciones de los Estados deben ser cumplidas por todos los medios apropiados y principalmente mediante medidas legislativas, lo que no significa que la Administración no deba contruir a su cumplimiento.	PODER LEGISLATIVO Y EJECUTIVO
			La Ciudad no está obligada a proporcionar vivienda a cualquier habitante. Su obligación se concreta en fijar Programas y condiciones de acceso a la vivienda.	
			Es incumbencia del Poder Legislativo establecer cuales son los recursos disponibles.	
			Los subsidios no son los únicos medios de cumplir con la manda constitucional y pueden ser tanto totales como parciales.	
			El parador estatal destinado a brindar abrigo aparece como la expresión mínima del derecho a la vivienda. Una manifestación de ese derecho, que por austera, no debe dejar de reunir condiciones indispensables de dignidad.	
2012	Q	CSJN	Los derechos contenidos en la Constitución son normas operativas con vocación de efectividad.	PODER LEGISLATIVO Y EJECUTIVO
			La operatividad derivada de los derechos contenidos en la Constitución Nacional, requieren de la implementación de una Ley del Congreso o de una decisión del Poder Ejecutivo.	
2014	KMP	TSJ	Las Leyes 3706 y 4036 no reglamentan el derecho de acceso a la vivienda, dado que en ellas no está previsto un mecanismo para resolver la situación habitacional de las personas en situación de calle o en riesgo de estarlo con criterios de carácter permanente.	PODER LEGISLATIVO Y PODER EJECUTIVO
			Se consideran personas en situación de calle a los hombres o mujeres adultos/as o grupo familiar, sin distinción de género u origen que habiten en la calle o espacios públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en forma transitoria o permanente y/o que utilicen o no la red de alojamiento nocturno (...) por lo que el Legislador ha entendido que los paradores nocturnos no constituyen un modo suficiente de atender el derecho a la vivienda. (Modifica criterio sostenido en "Alba Quintana")	
			Las Leyes sancionadas por la Legislatura porteña no dan por concluida la tarea del Legislador en lo que respecta a las políticas públicas en materia habitacional destinadas a lograr, en lo que aquí importa, una solución progresiva del 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 día de la fecha no existe una Ley que, cumpliendo con la manda del art. 31 de la CCABA, hubiera reglamentado el derecho a la vivienda en términos tales que se pueda conocer, con toda precisión, cuáles son las políticas públicas en materia habitacional destinadas a lograr (...) una solución (...) progresiva del déficit habitacional	
2015	SANCHEZ DE BUSTAMANTE	TSJ	Las soluciones para atender el derecho a la vivienda pueden ser diversas y, dependerán del ejercicio de funciones administrativas las que no han sido ejercidas, más alla de los Programas de Subsidios habitacionales implementados por el Poder Ejecutivo para brindar un paliativo transitorio a la urgente necesidad habitacional	PODER EJECUTIVO
			La solución para atender el mencionado derecho depende del ejercicio de funciones administrativas, las que no han sido ejercidas en el caso, corresponde condenar al GCBA a que presente una propuesta para atender el derecho a la vivienda de la parte actora (cfr. el inciso 3 del art. 25 de la Ley N°4036)	
2016	WALDEMAR Y JUAREZ	TSJ	La declaración de inconstitucionalidad es una medida excepcional, de extrema gravedad institucional y la última ratio del ordenamiento jurídico, los jueces de la Cámara CAyT pudieron haber decidido no avanzar con la declaración de inconstitucionalidad sobreviniendo por la erosión del poder adquisitivo de los importes consignados en el Decreto N°239/2013, y valerse de una propuesta hermenéutica sistemática enderezada a poner en valor el régimen de asistencia a los sectores más vulnerables y sin techo.	

## Derecho Administrativo en el Estado Constitucional

N° 1 (abril de 2026): 229-295

AÑO	FALLO	TRIBUNAL	DOCTRINA	PODER DEL ESTADO QUE DEBE BRINDAR SOLUCIÓN
2018	DANIEL DOLORES MALDONADO	SALA III CCAyT	<p>Los artículos 17 y 18 en términos generales, remarcan el deber del Estado local de desarrollar políticas públicas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos dirigidos prioritariamente a los sectores vulnerables. El juego armónico de estas cláusulas ha sido interpretado por la CSJN en el Considerando 10 y 11 del Voto de la mayoría en el, ya citado, precedente "Q.C.S". Allí la Corte recoge que los derechos sociales no son meras declaraciones, sino normas operativas con vocación de efectividad con cita de la Observación General N°4 del Comité DESC.</p> <p>Al administrar justicia la Jueza no debe soslayar la voluntad legislativa y, aunque no es menor cierto que debería existir una verdadera política pública en materia de vivienda que permitiese dar soluciones integrales a las personas en situación de vulnerabilidad, no está en discusión que al GCBA corresponde el rol de garante de la satisfacción de los derechos de los grupos desaventajados. Pues bien, "ser garante no implica relevar al sujeto en sus decisiones y actuaciones, sino aportar los medios para que se pueda decidir y actuar del mejor modo posible, desenvolver sus potencialidades y cumplir su destino. Se garantiza el goce y ejercicio del derecho y la libertad, a través de abstenciones y prestaciones" (Corte IDH, "Ximenes Lopes vs. Brasil").</p>	PODER EJECUTIVO
2023	VERA ESPINOLA	SALA I CCAyT	<p>La Constitución puede ser vulnerada por acción, como por omisión y ello ocurre cuando los poderes públicos se abstienen de actuar, pese a que existe una expresa previsión constitucional dirigida a que lo hagan.</p> <p>La igualdad de oportunidades se reduce a una abstracción si no garantiza a las personas ciertas condiciones mínimas, entre ellas, la vivienda digna, la salud y la alimentación adecuada.</p> <p>El incumplimiento del GCBA en cuanto respecta a las obligaciones de monitoreo y control de los Programas Sociales es un factor (aunque, naturalmente, no el único) que coadyuva a explicar por qué los programas sociales que lleva adelante la Ciudad no han dado una respuesta adecuada al grupo vulnerable, obligándolo a litigar en defensa de un derecho fundamental.</p>	PODER EJECUTIVO
2024	ARANDO	SALA III CCAyT	<p>La gran cantidad de reclamos en materia de vivienda que requieren la intervención judicial sólo refleja la crisis habitacional que se proyecta sobre el colectivo de personas en situación de vulnerabilidad y la insuficiencia del sistema de ayudas estatales para abordarla.</p> <p>El Poder Ejecutivo –más allá de contar con iniciativa legislativa– tiene a su cargo la administración de la Ciudad y la planificación general de la gestión; dirige la administración pública y procura su mayor eficacia y los mejores resultados en la inversión de los recursos; formula y dirige las políticas públicas, ejecuta las leyes y dispone las medidas necesarias para el cumplimiento de las normas de orden público (cf. artículos 102, 104.2 y 105.6). De hecho, muchos programas habitacionales en la Ciudad han sido implementados por decreto del Poder Ejecutivo (Dictamen Fiscal N°1016/2023)</p>	PODER EJECUTIVO

## ANEXO II

### Datos presupuestarios

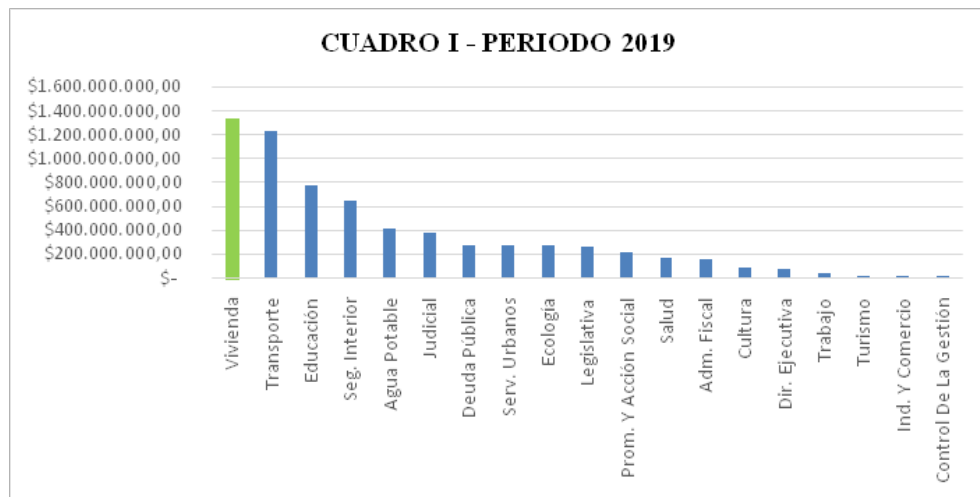
#### Saldos no utilizados correspondientes ejercicios presupuestarios 2019-2023

Para mejor ilustración de lo expuesto en el Capítulo III, decidimos incluir los cuadros de confección propia, que clarifican los Saldos No Ejecutados de Partidas Presupuestarias de los años 2019-2023.

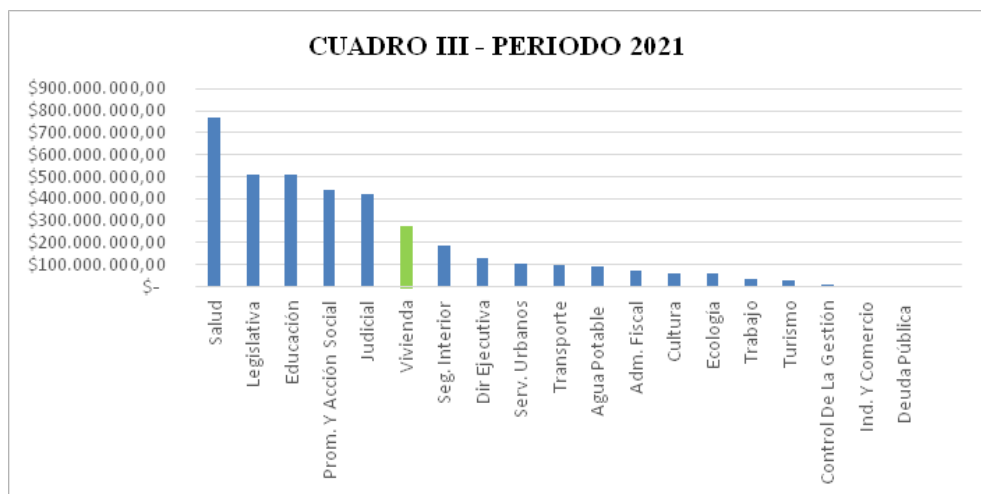
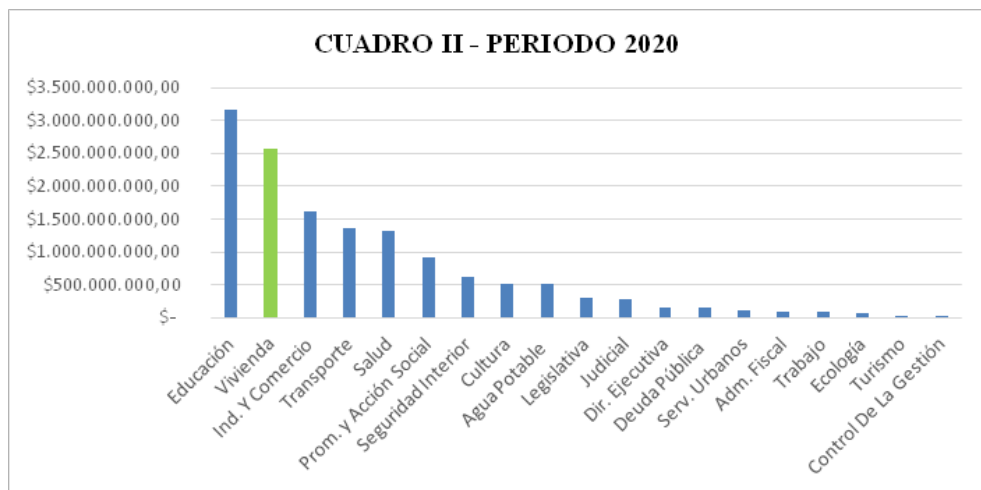
Para su elaboración se tomaron los datos proporcionados por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en los Datasets del Ministerio de Hacienda y Finanzas, encontrándose la misma disponible en las páginas oficiales dado que se trata de información pública.<sup>1</sup>

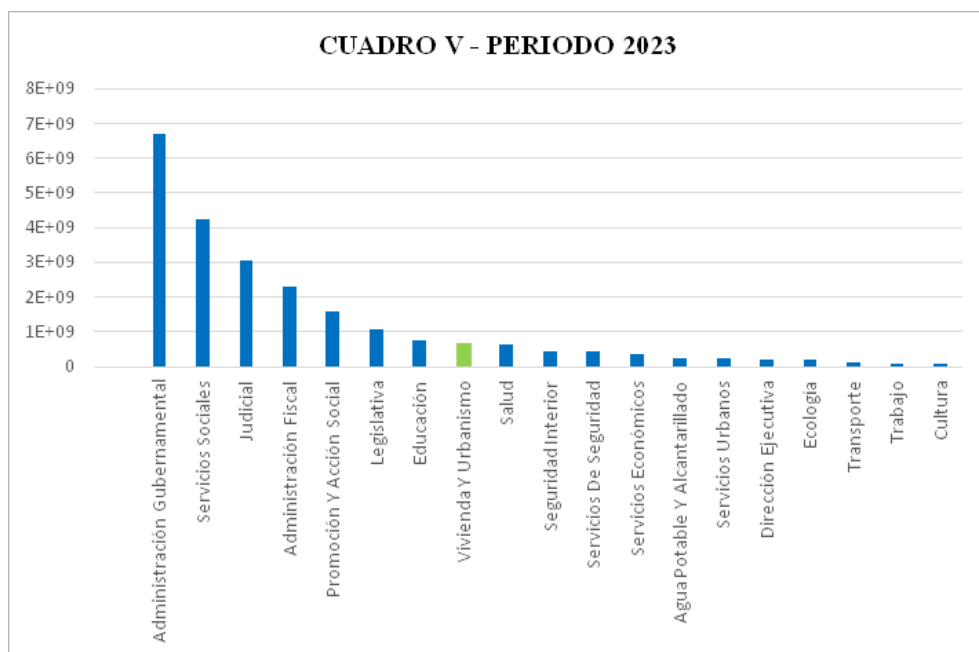
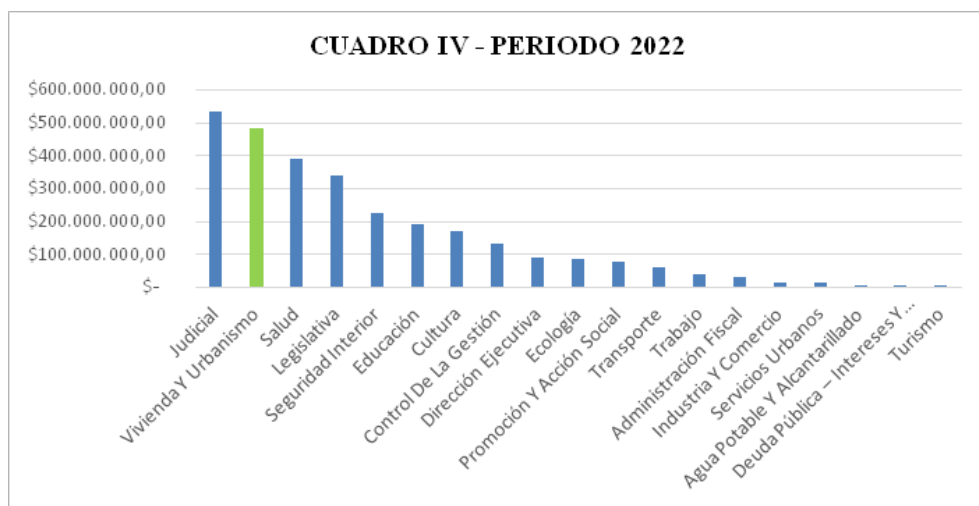
De las planillas obtenidas, se procedió a efectuar la clasificación según las áreas a las que correspondían cada uno de los saldos, lo que arrojó los números que a su vez fueron ordenados en orden decreciente a los efectos de poder individualizar aquellas áreas donde hubo mayor cantidad de saldos remanentes, es decir, aquellas áreas donde se presentaron mayor cantidad de Partidas No Ejecutadas.

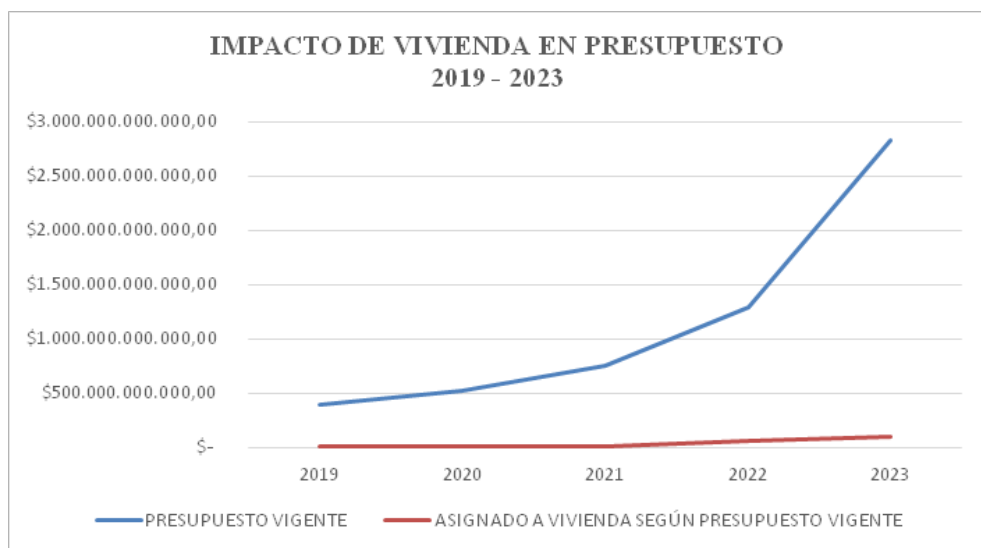
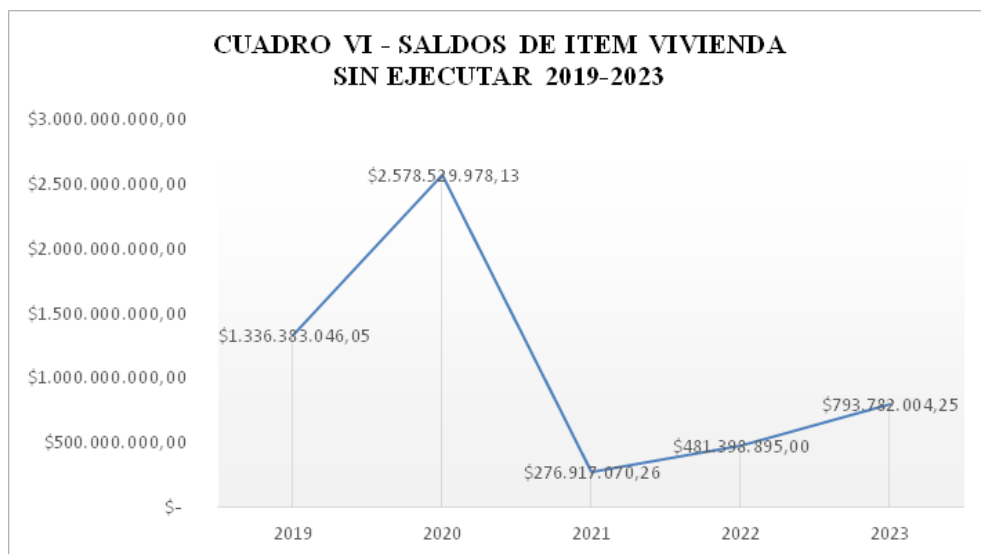
#### ÁREA CON SALDOS SIN EJECUTAR

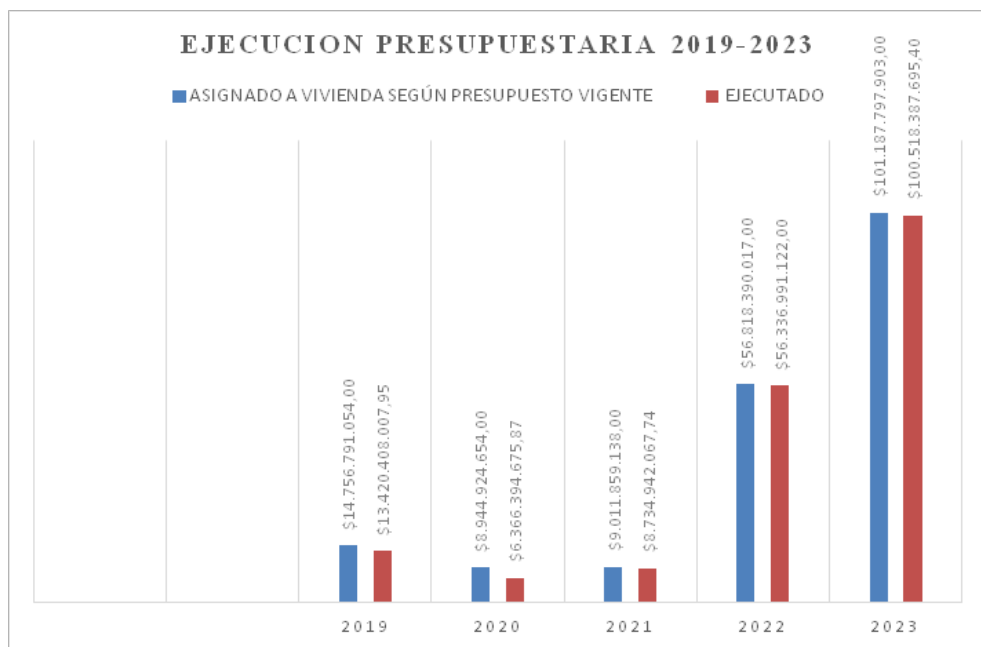


1 Ver <https://buenosaires.gob.ar/haciendayfinanzas/contaduria/informacion-contable/ejecuciones-presupuestarias>









## ANEXO III

**Otras consideraciones de interés respecto a la vivienda en la Ciudad**

A los fines de contar con mayor información para la confección del presente trabajo, se requirió mediante una Solicitud de Acceso a la Información —Ley 104—<sup>2</sup> al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires informe sobre:

a) La cantidad de subsidios habitacionales solicitados en el periodo 2019 – 2023, la respuesta brindada fue “no se dispone de registros informatizados. En el año 2023 se registró un ingreso aproximado de 3490 solicitudes”.

b) Informe la cantidad de subsidios habitacionales otorgados en el mismo periodo temporal, la respuesta fue: “Año 2019: 11.361; Año 2020: 18.176; Año 2021: 24.868; Año 2022: 11.881; Año 2023: 10.867”.

c) Cantidad de subsidios habitacionales rechazados / no otorgados por la Autoridad Administrativa, motivos de rechazo y cuantos fueron otorgados por orden del Poder Judicial. A ello el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires informó que “no resulta posible indicar la cantidad de beneficiarios rechazados, toda vez que no se encuentra informatizado”. En cuanto respecta a los subsidios habitacionales otorgados mediante orden judicial, informa: “Año 2019: 4169 amparos; Año 2020: 4525 amparos; Año 2021: 4372 amparos; Año 2022: 4851 amparos y Año 2023: 4516 amparos”.

d) Informe respecto a la cantidad de créditos Ley 341 que se hubieren otorgados en el periodo 2019-2023, a ello informó: “En nuestra institución, definimos como “créditos hipotecarios otorgados” a todas aquellas solicitudes que han culminado exitosamente el proceso de escrituración. Esto significa que el número de créditos otorgados es igual al número de créditos que han llegado a la etapa de escrituración cada año (...) Se informa en el siguiente cuadro el total de créditos hipotecarios otorgados por demanda general, entendiendo como “crédito otorgado” toda aquella solicitud de crédito que ha concluido su procedimiento con escritura traslativa de dominio.” Para el año 2019 los créditos otorgados fueron treinta y siete (37), para el año 2020 seis (6); mientras que para el año 2021 a 2023 el número informado es cero (0).

---

2 La solicitud tramitó mediante el EX-2024-06265056-GCABA-DGSOCAI S/ RESPUESTA LEY 104 y la respuesta está contenida en el IF-2024-08849690-GCABA-DGAI con fecha 27-02-2024 y en el IF-2024-08593572-GCABA-IVC de fecha 26-02-2024.

