



Juzgado n° 6 Secretaría n° 11

“M.D.D. c/ GCBA y OTROS s/ AMPARO”,  
Expediente n° A758.455-2016/0

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 7 de septiembre de 2017.-

*“... tomar con naturalidad la pobreza y la exclusión es una tentación  
que acoraza el corazón y opaca la inteligencia”<sup>1</sup>*

**VISTOS:** los autos indicados en el epígrafe, los cuales se encuentran en condiciones de dictar sentencia y de los que **resulta:**

1. A fojas 1/63 se presenta **D.D.M.**, por derecho propio, con el patrocinio de la Defensora Oficial CAyT n° 3, María Lorena González Castro Feijóo, e interpone **acción de amparo** contra el **Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires** (Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano) y el **Instituto de la Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**, 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.**

En consecuencia, solicita que la autoridad administrativa **la incorpore en alguno de los programas de emergencia habitacional** que le permita abonar en forma íntegra los gastos de alojamiento.

Expone que es una persona que se encuentra sola, travesti, de 53 años, oriunda de Santiago del Estero, con bajo nivel educativo y en situación de emergencia habitacional.

Narra que a los 20 años se mudó a la Ciudad de Buenos Aires y comenzó a trabajar en una fábrica textil. Manifiesta que a los 25 años pudo asumir su identidad sexual y que comenzó a transformar su cuerpo mediante la aplicación de silicona en los glúteos y pechos sin conocer el daño que ello le ocasionaría en el futuro.

Expresa que como travesti se le dificultó el acceso al mercado de empleo formal, por lo que comenzó a trabajar “*la calle*”, situación que la expuso a un contexto de riesgo y violencia.

---

<sup>1</sup> Frase vertida por Jorge Eduardo Lozano cuando era obispo de Gualeguaychú.

Refiere que luego de convivir cinco años con su pareja, quedó en situación de calle y que gracias a una amiga vivió durante siete años en una casa tomada hasta que fue desalojada por el GCBA.

Afirma que frente a la carencia de ingresos suficientes para abonar su alojamiento, en 2014 solicitó asistencia al GCBA para ser incorporada al Programa “Atención Para Familias en Situación de Calle”. Apunta que el aludido beneficio le permitió alquilar un departamento sin perjuicio de las dificultades que debe enfrentar para encontrar alojamiento dado que su condición de travesti genera desconfianza.

Destaca que **una vez percibidas las diez cuotas del citado programa el subsidio fue interrumpido** y que tras haber requerido su **reincorporación**, la solicitud le **fue denegada**.

Cuenta que como consecuencia de la finalización del subsidio, acumuló deuda en concepto de alquileres y que se encuentra **próxima a ser desalojada**.

Sostiene que a fin de hallar una salida definitiva a su problema habitacional **solicitó asistencia al Instituto de la Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires** y que **no le brindó solución alguna** dado que no calificaba con los requisitos para acceder a los programas de crédito.

Respecto a su **situación de salud**, indica que padece **dolores muy fuertes y úlceras crónicas en ambos glúteos y miembros inferiores** a causa de la aplicación de silicona industrial.

Señala que en 2015 tras evidenciarse los daños irreparables producto de las inyecciones, el GCBA le otorgó un **certificado de discapacidad** con diagnóstico *“otras anormalidades de la marcha y de la movilidad y las no especificadas. Úlcera crónica de la piel, no clasificada en otra parte”*.

Agrega que una vez por semana debe asistir al Servicio de Dermatología del Hospital “J.M. Ramos Mejía” para extirpar con bisturí el tejido muerto de sus heridas. Añade que según los médicos no existe una alternativa posible para mejorar su estado de salud sino que la situación se agravará dado que el producto migró dentro de su cuerpo.

Indica que toma antibióticos y analgésicos y que **padece limitaciones para realizar movimientos básicos**, además de sufrir **derrames, problemas circulatorios y dolores musculares**.



Juzgado n° 6 Secretaría n° 11

“M.D.D. c/ GCBA y OTROS s/ AMPARO”,  
Expediente n° A758.455-2016/0

Expresa que a causa de sus padecimientos y del riesgo que implica controlar las infecciones, necesita habitar en un ambiente adecuado, higiénico y con cuidados especiales.

En relación a sus **ingresos económicos**, explica que es beneficiaria de una **pensión no contributiva** de **\$3.844 mensuales**. Además, recibe **\$1.200 anuales** distribuidos en 3 cuotas de \$400 como ayuda económica del **Programa “Nuestras Familias”** y **\$610 mensuales** del **Programa “Ticket Social”** para la compra de alimentos y productos de higiene.

Refiere que cuando se siente bien realiza changas de paseo y/o cuidado de perros y que su hermana Claudia la ayuda con la compra de alimentos y porciones de comida que sobran en su trabajo.

Enfatiza que a pesar de sus problemas de salud, le gustaría realizar alguna actividad que la reditúe económicamente y que, por ello, se encuentra inscripta en el Registro Único Laboral para personas con discapacidad.

Destaca que su red de contención se compone de sus amigas quienes no están en condiciones económicas de asistirle y su hermana Claudia quien le brinda alimentos.

Concluye que se encuentra en situación de **vulnerabilidad social** por su crítica situación de salud, pobreza y emergencia habitacional, la que se ve **agravada por su identidad sexual** y enfatiza que depende de la asistencia del Estado para evitar la situación de calle y resguardar sus derechos.

En virtud de lo expuesto, solicita como **medida cautelar** que se ordene al GCBA: **i)** la urgente asistencia a través de un programa de emergencia habitacional que brinde una solución adecuada a sus requerimientos habitacionales y que en caso de consistir en un subsidio le permita abonar en forma íntegra el valor de un lugar en condiciones dignas de habitabilidad y **ii)** le brinde los recursos suficientes para saldar la deuda por alquileres que asciende a \$11.700 en miras a conservar el alojamiento en el que reside.

Por otra parte, solicita la declaración de inconstitucionalidad de ciertos artículos del decreto n° 690/06 y modificatorios y de la ley n° 4.036. Asimismo, cuestiona la validez constitucional del artículo 23 de la ley n° 2.145.

Funda en derecho, cita normativa y jurisprudencia que considera aplicables al *sub lite*.

Ofrece prueba, efectúa reserva del caso constitucional y federal y finalmente a fojas 66/103 acompaña documental.

**2. A fojas 105/107 se concede la medida cautelar peticionada y se ordena al GCBA que garantice a la actora –en forma inmediata– una vivienda digna para su hospedaje a través de su inclusión dentro de alguno de los planes existentes. Asimismo, se ordena a la demandada a abonar –en el plazo de 5 días– \$11.700 correspondientes a los alquileres adeudados.**

Si bien dicha decisión es apelada por el GCBA a fojas 113/124, el recurso aún se encuentra pendiente de resolución por ante la Sala III de la Cámara de Apelaciones del fuero, con autos a resolver del 16/02/2017<sup>2</sup>.

**3. A fojas 134/148 el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires contesta demanda,** solicita la citación como tercero del Estado Nacional y peticiona el rechazo de la acción intentada.

En cuanto al caso en concreto, **niega** que la actora se encuentre en la situación de vulnerabilidad extrema que describe; que carezca de los recursos necesarios para solventar los gastos de vivienda; que no se le haya brindado la asistencia necesaria para vivir dignamente; que se encuentre acreditado que los ingresos que informa sean los únicos que percibe y que no pueda trabajar.

Asimismo, **niega** que la actora haya contraído deuda alguna en concepto de alquileres; que se la haya intimado a desalojar el inmueble; que sea titular del derecho a recibir una solución habitacional definitiva y que se encuentre acreditado el lugar de residencia de la amparista.

---

<sup>2</sup> Conforme consulta del incidente de apelación n° A758.455/1 en la página web [consultapública.jusbaires.gob.ar](http://consultapública.jusbaires.gob.ar).



**Juzgado n° 6 Secretaría n° 11**

“M.D.D. c/ GCBA y OTROS s/ AMPARO”,  
Expediente n° A758.455-2016/0

Por último, **niega** que se encuentren configurados los requisitos que habilitan la vía elegida; que resulte de aplicación al *sub lite* lo dispuesto en los artículos 2° y 4° del decreto n° 690/06 y que el GCBA hubiera incurrido en actos u omisiones manifiestamente ilegales o arbitrarias que en forma actual o inminente lesionen derechos reconocidos por la Constitución Nacional, las leyes de la Nación o la Constitución de la CABA.

**Rechaza** el acuse de inconstitucionalidad de la normativa vigente en materia habitacional y **desconoce** la autenticidad de la documental acompañada por la actora, en especial el informe socio-ambiental realizado por la Defensoría.

En cuanto al **fondo del asunto**, sostiene que la amparista desoye el complejo de normas en la materia orientado a atender situaciones excepcionales, transitorias y conducentes a conjurar un estado de suma emergencia y vulnerabilidad y que los recursos económicos con los que cuenta el Estado local no son ilimitados.

Aduce que se pretende transformar el subsidio habitacional transitorio en una “*caja de subsidios*”, en oposición con la normativa y jurisprudencia de aplicación a la materia.

Puntualiza que la Sra. M. no presenta imposibilidad de trabajar ni problemas de salud que le impidan ganarse lo necesario para sustentarse con su propio esfuerzo. Asimismo, descarta que la misma se encuentre en situación de calle y de extrema vulnerabilidad.

Refiere que el GCBA ha dictado normas progresivas en materia habitacional y otorga prioridad a los más desfavorecidos en el acceso a los programas habitacionales. Indica que actualmente la norma vigente en la materia es el decreto n° 239/2013 que regula el marco legal relacionado con la emergencia habitacional.

Sostiene que la actora ha percibido la totalidad del subsidio previsto en la legislación vigente lo que revela –a su juicio– que el GCBA cumple acabadamente con lo establecido en la normativa de aplicación al caso.

Puntualiza que el otorgamiento de subsidios temporarios resulta suficiente para hacer frente a la manda del artículo 31 de la carta constitucional local.

Tilda de improcedente la petición de incrementar los montos de la ayuda por sobre el tope que fija la norma legal, lo cual implicaría invadir competencias privativas del GCBA.

Enfatiza que la competencia judicial es revisora y no sustitutiva de las facultades de la Administración y que la obligación de asistir consiste al menos en la protección de un techo o albergue básico, lo que de ningún modo equivale a solventar una vivienda.

Cita jurisprudencia en abono de su tesis y solicita eximición de costas.

Por último, formula reserva de la cuestión constitucional y del caso federal.

**4.** A fojas 151/169 la **actora** se **opone** a la **citación de terceros** requerida por el GCBA.

**5.** A fojas 174/183 el **Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires** plantea la **caducidad de la instancia** y subsidiariamente **contesta demanda** y solicita el rechazo de la acción.

Introduce **idénticas negativas** a las vertidas por el **GCBA** a fojas 143 vta./144.

**Resiste** la tacha de inconstitucionalidad de la normativa vigente en materia habitacional y **desconoce** la autenticidad de la documental acompañada por la actora, puntualmente, el informe socio-ambiental confeccionado por la Defensoría.

En relación a la **cuestión de fondo**, explica que el GCBA cumple acabadamente con los preceptos constitucionales involucrados en el *sub judice* a través del dictado de normativa progresiva en materia habitacional.

Puntualiza que por medio del decreto n° 690/06 se crea el Programa “Atención para Familias en Situación de Calle” con el objetivo de otorgar un subsidio para mitigar la emergencia habitacional de los residentes en el ámbito de la Ciudad.

Aduce que el mencionado decreto establece que el otorgamiento del beneficio se halla sujeto a la disponibilidad de los recursos del ejercicio presupuestario que corresponda, de lo que colige que no resulta factible el aumento del monto del subsidio sin la partida presupuestaria respectiva.



**Juzgado n° 6 Secretaría n° 11**

“M.D.D. c/ GCBA y OTROS s/ AMPARO”,  
Expediente n° A758.455-2016/0

Sostiene que el plexo constitucional no obliga a la Administración a mantener *sine die* los planes de subsidio habitacionales.

Considera que ni del artículo 31 de la CCABA ni del 14 bis de la Constitución Nacional nace un derecho individual exigible para ser asistido por el Estado una vez que se agotan las prestaciones fijadas en la normativa vigente.

Añade que el precepto constitucional obliga al Estado a impulsar políticas públicas que permitan a los sectores sociales más necesitados acceder a una vivienda, mas nunca los constituyentes han querido establecer que las personas individualmente consideradas tengan un derecho de exigencia individual.

Transcribe fragmentos de las Observaciones Generales n° 3 y 4 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales y concluye que la Ciudad otorga prioridad a los más desfavorecidos en el acceso a los programas habitacionales.

Por ende, infiere que no existe omisión por su parte toda vez que prevé y brinda asistencia habitacional a partir del principio de mayor urgencia y necesidad para su adjudicación.

Aduce que la actora ha percibido la totalidad del subsidio previsto en la legislación vigente y que resulta improcedente la petición de incrementar el monto del beneficio por sobre el tope normativo.

Cita precedentes jurisprudenciales que entiende favorables a su postura y solicita eximición de costas.

Por último, formula reserva de la cuestión constitucional y del caso federal.

**6.** Corrido el pertinente traslado, a fojas 194/196 se **rechaza** el planteo de **caducidad de instancia** introducido por el **IVC**. A fojas 198/199 la actora y las demandadas se notifican del mencionado decisorio.

**7.** A fojas 202/204 el tribunal resuelve **no hacer lugar a la citación de terceros solicitada por el GCBA**. Dicho decisorio se encuentra firme en razón de no haber sido objeto de recurso alguno.



8. A foja 209 se resuelve en torno a la prueba ofrecida por las partes.

9. A fojas 215/220 el **Ministerio Público Fiscal** dictamina sobre la **cuestión de fondo**.

Efectúa una reseña de las circunstancias fácticas del caso y de la normativa y jurisprudencia que considera aplicables al *sub lite*.

Expone que a fin de determinar la procedencia de la acción intentada, el tribunal deberá verificar si existe una omisión ilegítima por parte de la demandada y si de las pruebas arrojadas surge que la actora se halle inserta dentro del conjunto de personas que cuentan con prioridad a la tutela del GCBA.

En torno a la falta de validez de la ley n° 4.036 señala que no se advierte de las constancias de la causa cuál sería el perjuicio que le ocasionaría dicha ley en tanto la actora es de nacionalidad argentina.

En relación al planteo de inconstitucionalidad del artículo 23 de la ley n° 2.145 relativo al plazo de caducidad de instancia, entiende que los agravios vertidos resultan meramente conjeturales e hipotéticos.

10. A foja 221 pasan los **autos a resolver**.

#### **CONSIDERANDO:**

A efectos de proporcionar una hermenéutica para el análisis de las cuestiones a resolver en el *sub examine*, éstas recibirán tratamiento en el siguiente orden:

**I) idoneidad de la vía** de protección judicial elegida;

**II) directrices conceptuales** del derecho a la vivienda brindado por la CSJN;

**III) análisis de la arbitrariedad o ilegalidad manifiesta** imputada a la parte demandada: **1)** acreditaciones aportadas, **2)** bloque de legalidad en resguardo de la vulnerabilidad social, **2.1.** basamento constitucional, **2.2.** mandatos legales derivados de las leyes n° 4.036 y n° 3.706, **2.3.** cuadro social de la amparista, **3)** posibilidad de





Juzgado n° 6 Secretaría n° 11

“M.D.D. c/ GCBA y OTROS s/ AMPARO”,  
Expediente n° A758.455-2016/0

acceso al mercado laboral con asistencia de la demandada, **4)** mirada en torno a la identidad de género, **5)** situación respecto del IVC y **6)** conclusión de este apartado;

**IV) control de convencionalidad;**

**V) inconstitucionalidades** incoadas por la actora;

**VI) decisión a arribar en el *sub examine*;**

**VII)** precisión en torno a **la conducta a seguir por el GCBA y el IVC** a favor de la amparista.

**I**

**Idoneidad de la vía elegida**

En el *sub lite*, la parte demandada **no ha controvertido la admisibilidad formal de la vía procesal del amparo de forma circunstanciada sino que sólo se limitó a negar de forma genérica y dogmática que no se encontraban configurados los requisitos para habilitar la vía**. Por tal motivo, en atención a lo reglado en los artículos 43 de la CN y 14 de la CCABA y dada la naturaleza del derecho debatido referido al acceso a una vivienda digna –de raigambre constitucional– en el caso concreto la acción de amparo constituye la vía idónea para dilucidar los derechos constitucionales que la actora considera vulnerados por la parte demandada.

**II**

**Directrices conceptuales de la CSJN en torno al derecho a la vivienda**

En aras de la brevedad conceptual de **este derecho social**<sup>3</sup>, la exigencia vital del mismo se refleja ya desde el año 1922, a través de las palabras certeras del Máximo Tribunal, quien reconoció que *“Es posible alimentarse o abrigarse más o menos bien [...] pero no hay posibilidad de habitar parcialmente. Se tiene o no se tiene habitación. Exigencias materiales y consideraciones de decoro y moral, todo contribuye a hacer de la habitación la necesidad más premiosa y a*

<sup>3</sup> Los **derechos económicos, sociales y culturales** irradian el baluarte de participación en el proceso de un auténtico desarrollo económico y social. Los principios básicos que de éstos dimanar y cumplen una función orientadora de toda concepción de los derechos humanos y libertades fundamentales, y conforman un complejo de obligaciones positivas y negativas por parte del Estado.

*convertirla, por tanto, en el instrumento más formidable para la opresión”*<sup>4</sup> (resaltado añadido).

Más recientemente, en el caso *Q.C.S.Y.* la Corte ha descripto este derecho desde la médula que presupone su existencia para el trazado del plan de vida de cada uno, en estos términos: “... *un individuo que no tiene un lugar donde instalarse para pasar sus días y sus noches y debe deambular por las calles no sólo carece de una vivienda, sino que también ve afectadas su dignidad, su integridad y su salud, a punto tal que no está en condiciones de crear y desarrollar un proyecto de vida, tal como lo hace el resto de los habitantes* (Fallos: 329:1638; 329:4918 y 331:453, entre otros)”<sup>5</sup>.

Se remite como **soporte jurisprudencial** pues a estas consideraciones vertidas alrededor de este derecho, fuertemente imbricado con el derecho a la vida, conformador del núcleo irreductible de los derechos humanos, en términos del artículo 4º de la CADH<sup>6</sup>.

### III

#### **Análisis de la arbitrariedad o ilegalidad manifiesta imputada al GCBA e IVC**

A fin de estudiar este presupuesto de la acción constitucional contenido en el artículo 14 de la CCABA, en este apartado se indagará si la asistencia brindada a la amparista resultó adecuada para garantizar mínimamente sus derechos. Ello, a través del bloque de legalidad constitucional que se resume en el punto 2 *ut infra*.

A tal efecto, se relevará liminarmente el sustento probatorio aportado en apoyo de la pretensión actora, a fin de extraer si ésta se halla inmersa dentro de la definición de vulnerabilidad que brinda la ley n° 4.036 y la significación y prioridad para acceder a fuentes de trabajo a través de la participación del Estado.

#### **1. Acreditaciones aportadas**

##### **1.1. De las probanzas arrojadas en apoyo de la pretensión actora se**

<sup>4</sup> CSJN, Fallos: 136:170, “*Ercolano c/ Lanteri de Renshaw*”, sentencia del 28/04/1922.

<sup>5</sup> CSJN, Fallos: 335:452, “*Q.C.S.Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/amparo*”, sentencia del 24/04/2012, considerando 8º del voto del juez Petracchi.

<sup>6</sup> **Artículo 4, inciso 1:** “*Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente (...)*”.



Juzgado n° 6 Secretaría n° 11

“M.D.D. c/ GCBA y OTROS s/ AMPARO”,  
Expediente n° A758.455-2016/0

desprende que la amparista es una mujer travesti de **54 años**, en situación de **discapacidad** con diagnóstico “*otras anormalidades de la marcha y de la movilidad y las no especificadas. Úlcera crónica de la piel, no clasificada en otra parte*” (vide DNI y certificado de discapacidad de fojas 66/67).

**1.1.1.** En relación a su **estado de salud**, surge que **presenta úlceras crónicas en ambas regiones glúteas** por aplicación de silicona hace 25 años, **con migración de la misma a tejido celular lumbar y embolizaciones en venas**. Asimismo, sufre de **permanentes aperturas de las heridas** por reacción “*por cuerpo extraño*”, **inflamación, secreción e infección**. Por ende, necesita controles, tratamiento permanente y cumple curaciones periódicas en el Servicio de Dermatología del Hospital “Dr. J. M. Ramos Mejía” (vide certificado médico de fojas 70/71).

Por otra parte, se advierte que a raíz de sus afecciones de salud precisa un ambiente adecuado e higiénico y que se necesita un equipo interdisciplinario para curas avanzadas (vide certificado médico de foja 71).

**1.1.2.** Asimismo, surge que la actora: **a)** al momento de iniciar la presente acción se encontraba en inminente situación de calle en tanto fue **intimada al desalojo** por adeudar varios meses de alquiler –septiembre, octubre y noviembre de 2016– (vide fojas 79/81); **b)** ha sido beneficiaria del **Programa de Atención para Familias en Situación de Calle** y si bien solicitó la renovación del subsidio habitacional, la misma fue **rechazada** (vide fojas 81/86); **c)** ha solicitado al **Instituto de la Vivienda de la CABA** su inclusión en alguno de sus programas para poder acceder a una vivienda digna, quien se limitó a remitir información diversa acerca de sus planes permanentes de acceso a créditos hipotecarios y/o alquileres sociales (vide fojas 87/92); **d)** registra afiliación en **Obra Social vigente** (vide foja 93); **e)** se ha inscripto en el **Registro Único Laboral para Personas con Discapacidad** dependiente de la Subsecretaría de Hábitat e Inclusión del GCBA (vide foja 97) y **f)** **carece de redes socio-familiares** de contención que le brinden asistencia económica o de otra índole, con excepción de su hermana Claudia que la ayuda con la provisión de alimentos (vide informe socio-ambiental de fojas 73/77, puntualmente foja 76).

**1.1.3.** En relación a su **situación económica y laboral**, se revela que

la Sra. M. se encuentra **desocupada** y que sus **ingresos mensuales** se componen de **\$3.800** en concepto de **beneficio previsional** y **\$610** por el beneficio del **Programa Ticket Social** (*vide* comprobante de pago previsional de foja 68 y foja 94).

Asimismo surge que percibe el subsidio del **programa “Nuestras Familias”** que constituye una **ayuda anual de \$1.200** en 3 cuotas de \$400 y que –a noviembre de 2016– aún le restaba percibir una cuota (*vide* foja 95 e informe socio-ambiental de fojas 73/77, puntualmente foja 76).

Es dable destacar que cuando su salud se lo permite realiza changas –paseo de perros de familias conocidas– por las que recibe una pequeña retribución (*vide* informe socio-ambiental de fojas 73/77, puntualmente foja 76).

**1.1.4.** Por otra parte, se impone valorar las coyunturas volcadas en el **informe socio-ambiental** que luce a fojas 73/77 elaborado por la Lic. Cecilia C. Quijano, Trabajadora Social de la **Defensoría nº 3 en lo CAyT**.

Del mismo se desprende que la amparista se halla en una **singular situación de vulnerabilidad** a partir de su **identidad de género** y que “*en el proceso de travestización se aplicó material que le generó una discapacidad con serios problemas de salud*”. Ello, como consecuencia de haberse inyectado en sus glúteos silicona líquida mezclada con aceite de avión y vaselina líquida en un **contexto de “precariedad, ignorancia y por falta de recursos económicos”** (resaltado añadido).

Asimismo, se expresa que “*ser travesti conlleva dificultades en la relación con los otros y una vida marcada por la discriminación y la perturbación por el deber ser*” (resaltado agregado).

No puede soslayarse las circunstancias apuntadas en dicho informe en tanto se revela que la amparista **debió ejercer la prostitución como modo de subsistencia**, escenario que sólo logró superar gracias a su expareja y a su mudanza a un departamento.

Por último, en el antedicho informe se concluye que si bien la amparista afrontó las dificultades vinculadas a la pobreza extrema e identidad sexual y que supo aprovechar las pequeñas oportunidades, **actualmente necesita que el estado la asista de forma integral para fortalecer su situación e inclusión social**.

**1.1.5.** Es dable señalar que parejas valoraciones se advierten en el **informe social** de foja 72 elaborado por la **División del Servicio Social del Hospital**



Juzgado n° 6 Secretaría n° 11

“M.D.D. c/ GCBA y OTROS s/ AMPARO”,  
Expediente n° A758.455-2016/0

**General de Agudos “J. M. Ramos Mejía”.**

En efecto, del antedicho informe surge que la actora **se ha desempeñado en el mercado informal**, se encuentra **desocupada** y percibe una **pensión** no contributiva por invalidez, la cual **no alcanza para garantizar los gastos habitacionales**.

Sobre tales consideraciones, se colige que resulta conveniente la renovación del subsidio habitacional a fin de “*garantizar el acceso y el sostenimiento de la vivienda como Derecho Social ineludible que determina, en el caso planteado, las condiciones de Salud Integral del paciente*”.

**1.2.** Es dable resaltar que **las demandadas –GCBA e IVC– en sus respuestas** de fojas 134/148 y 174/183 sólo se limitaron a negar que la actora se encontrara en situación de vulnerabilidad y que fuera titular de un derecho constitucional vulnerado. Asimismo, descartaron que se hallara imposibilitada para trabajar y que presente graves problemas de salud.

A su vez, **desconocieron** la documental acompañada por la actora, en especial el informe socio-ambiental realizado por la Lic. Cecilia C. Quijano, Trabajadora Social de la Defensoría n° 3 en lo CAyT

Así las cosas, cabe señalar que la parte demandada no aportó sustento fáctico ni jurídico alguno para justificar sus manifestaciones ni arrió elementos de juicio que contradigan los términos del informe-social en cuestión. De tal modo, los argumentos vertidos por la parte demandada se exhiben dogmáticos, por lo que no pueden ser atendidos.

**2. Bloque de legalidad en resguardo de la vulnerabilidad social**

**2.1. Basamento constitucional**

El **ancla constitucional** de los derechos cuya protección se requieren en el *sub judice* derivan del **artículo 14 bis de la Constitución Nacional** que dispone la necesidad de que la ley establezca “*el acceso a una vivienda digna*”.

En consonancia con ello el **artículo 75, inciso 23** de la **Carta Magna** acuerda especial protección a las personas en situación de **discapacidad** en tanto

atribuye al congreso el deber de 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 con amparo constitucional y convencional respecto del mencionado colectivo.

En el orden local, la **Constitución de la Ciudad** ya en su preámbulo garantiza como propósito la dignidad de la persona humana; su **artículo 17** prescribe que la Ciudad tiene a su cargo el **desarrollo de políticas sociales** coordinadas **para superar las condiciones de pobreza y exclusión** y la asistencia a personas con necesidades básicas insatisfechas; específicamente el **artículo 31** reconoce el **derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado**, y consagra la prioridad de las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos.

Por su parte, el **artículo 20** consagra el derecho a la **salud integral** estrechamente vinculado con el derecho a la vivienda.

Finalmente, el **artículo 21, inciso 7º** de dicha carta constitucional dispone que la Ciudad garantiza la **atención integral de personas con necesidades especiales**, mientras que su **artículo 42** reconoce a este colectivo el derecho a su plena integración, a la formación y a la equiparación de oportunidades.

De este bloque se desprende el reconocimiento de un derecho de acceso a una vivienda digna y el deber de protección de los sectores más vulnerables por parte del Estado.

## **2.2. Mandatos legales que se derivan de las leyes n° 4.036<sup>7</sup> y 3.706<sup>8</sup> y de los precedentes de los altos tribunales local y federal**

**2.2.1.** La **primera** norma define a la **vulnerabilidad social** como la **condición social de riesgo o dificultad que inhabilita, afecta o invalida la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos**; y expresa que las **personas en situación de vulnerabilidad social** son aquellas que *“por razón de edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran dificultades para ejercer sus derechos”* (artículo 6º).

---

<sup>7</sup> Sancionada el 24/11/2011 y publicada el 09/02/2012 en BOCABA n° 3.851. Texto consolidado de acuerdo a la ley n° 5.666, publicada en el BOCABA n° 5.014.

<sup>8</sup> Sancionada el 13/12/2010 y publicada el 08/06/2011 en el BOCABA n° 3680. Texto consolidado de acuerdo a la ley n° 5.666, publicada en el BOCABA n° 5.014.





Juzgado n° 6 Secretaría n° 11

“M.D.D. c/ GCBA y OTROS s/ AMPARO”,  
Expediente n° A758.455-2016/0

A su vez, establece que *“La implementación de políticas sociales comprenderá prestaciones que implicarán la aplicación de recursos de carácter económico, técnico y material”* (artículo 5°).

A continuación, el citado artículo 5° describe a los **recursos económicos** como aquellas entregas dinerarias de carácter no retributivo, intransferible e inembargable destinadas a los ciudadanos a fin de paliar situaciones transitorias de necesidad o garantizar el acceso a condiciones dignas de vida<sup>9</sup>. Por otra parte, conceptualiza a las **prestaciones técnicas** como los actos profesionales de asesoramiento, acompañamiento y evaluación técnica destinados a atender las necesidades de los ciudadanos<sup>10</sup>.

Además, establece que el GCBA garantiza mediante sus acciones el pleno goce de los derechos de las **personas con discapacidad** (artículo 22).

En ese contexto define como personas en situación de **discapacidad en condiciones de vulnerabilidad social** a quienes padecen *“... alteración, total o parcial, y/o limitación funcional, permanente o transitoria, física, mental o sensorial, se hallen bajo la línea de pobreza o indigencia, y/o en estado de abandono, y/o expuestos a situaciones de violencia o maltrato, y/o a cualquier otro factor que implique su marginación y/o exclusión”* (artículo 23).

Particularmente, prevé que el Gobierno de la Ciudad llevará adelante acciones que garanticen el acceso al **cuidado integral de la salud**, su integración social, su capacitación y su inserción laboral. Con tal propósito, se prevé que deberá –entre otras medidas–: *“3. Brindar alojamiento para aquellas personas con discapacidad que se hallen en situación de vulnerabilidad social (...) 5. Brindar prestaciones económicas para las personas con discapacidad en condiciones de vulnerabilidad (...) destinados a favorecer su desarrollo y su integración social, conforme los requisitos y*

<sup>9</sup> Cabe señalar que el artículo 8° dispone que *“el acceso a las prestaciones económicas de las políticas sociales será establecido por la autoridad de aplicación contemplando los ingresos por hogar, de acuerdo a las circunstancias socioeconómicas, de emergencia y/o en función de la demanda efectiva. En ningún caso podrá ser inferior a la Canasta Básica de alimentos establecida por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) o el organismo que en el futuro lo reemplace”*.

<sup>10</sup> Asimismo, describe a las **prestaciones materiales** como aquéllas en las que se otorguen servicios en especie para paliar las situaciones de emergencia de los sectores de población afectados (artículo 5°).



condiciones que establezca la autoridad de aplicación. 6. **Generar los mecanismos necesarios para favorecer la inserción laboral, dictar talleres de capacitación y formación laboral**” (artículo 25).

2.2.2. Por su parte, la **ley n° 3.706** establece, entre otros derechos sociales, que la asistencia económica tiene como **objetivo la superación de la situación habitacional definida en la ley** (artículo 8°)<sup>11</sup>.

2.2.3. Tal como lo reconoce el **Tribunal Superior de Justicia** en el caso **Valdéz**<sup>12</sup> en materia habitacional la ley n° 4.036 consagra dos derechos distintos: “[...] (i) **uno genérico a todos los derechos sociales: la prioridad en el acceso a las prestaciones de las políticas sociales que brinde el Gobierno de la Ciudad a aquellas personas que estén ... en estado de vulnerabilidad social y/ emergencia a las prestaciones de las políticas sociales que brinde el Gobierno...**” (cf. los arts. 1 y 6 de la ley); y (ii) [...] **el derecho a ‘un alojamiento’... a las personas discapacitadas, también, en situación de vulnerabilidad social** (cf. inciso 3 del art. 25)” (este destacado es retomado conceptualmente en el artículo 23 de la ley n° 4.036).

2.2.4. Idéntica protección y reconocimiento al acceso a la vivienda para adultos en situación de discapacidad ha sido reconocida por la **CSJN** en el caso **Accietto**<sup>13</sup>. En el mismo, se confirma la sentencia dictada en la causa Robles<sup>14</sup> en trámite por ante este mismo tribunal y se ordena al Gobierno de la Ciudad otorgar un subsidio que permita al actor abonar en forma íntegra un alojamiento en condiciones dignas de habitabilidad, hasta tanto se acredite el cese de su estado de necesidad.

### 2.3. Cuadro social de la actora

De las pruebas reseñadas en el punto 1 y del bloque de legalidad constitucional y legal precedente, se deriva sin dificultad el **estado de vulnerabilidad de la actora**. El riesgo que *“invalida la satisfacción de las necesidades básicas”* y las

---

<sup>11</sup> La ley n° 3.706 de Protección y Garantía Integral de los Derechos de las Personas en Situación de Calle y en Riesgo a la Situación de Calle tiene como objetivo proteger integralmente y hacer operativos los derechos de estos individuos (artículo 1°) y define a personas en situación de calle y caracteriza a las personas en riesgo de situación de calle (artículo 2°).

<sup>12</sup> TSJ, “*Valdez Mario Enrique c/ GCBA s/ amparo s/ recurso de inconstitucionalidad concedido*”, expediente n° 9903/13, sentencia del 04/06/2014.

<sup>13</sup> CSJN, “*Recursos de hecho deducidos por la actora en la causa Accietto, Beatriz Rosa c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ recurso de inconstitucionalidad*”, sentencia del 11/12/2012.

<sup>14</sup> “*Robles Carlos Alberto c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo (Art. 14 CCABA)*”, expediente n° 33.488/0.



Juzgado n° 6 Secretaría n° 11

“M.D.D. c/ GCBA y OTROS s/ AMPARO”,  
Expediente n° A758.455-2016/0

“dificultades para ejercer sus derechos”, en términos del artículo 6° de la ley n° 4.036, describe con precisión este cuadro social.

Ello, especialmente si se tiene en cuenta que la **pobreza**<sup>15</sup> y la **discapacidad**<sup>16</sup> –entendida como “la temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social”<sup>17</sup>–, constituyen causas de vulnerabilidad conforme las **100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad**<sup>18</sup>.

No puede soslayarse que al momento de interponer la presente acción la actora se encontraba en inminente situación de calle –al haber sido intimada al desalojo de la vivienda donde habitaba– agravada por su situación de **discapacidad** derivada de los problemas de salud que padece (úlceras crónicas en ambas regiones glúteas por aplicación de silicona, con migración de la misma a tejido celular lumbar y embolizaciones en venas, permanentes aperturas de las heridas, inflamación, secreción e infección). Es dable señalar que la mencionada circunstancia sólo mutó como consecuencia de la medida cautelar ordenada a fojas 105/107.

Importa valorar también que la amparista no sólo no posee redes de apoyo –con excepción de su hermana Claudia– sino que su identidad travesti “le costó el vínculo con algunos de sus hermanos” (vide foja 73 vta.).

Bajo estas circunstancias deviene imperiosa la ayuda estatal, de consuno con la manda legal descripta precedentemente, a fin de brindar a la actora las herramientas necesarias en pos de una vida digna y autónoma.

### **3. Posibilidad de acceso al mercado laboral con asistencia de la demandada**

#### **3.1. Contexto amparista para la obtención de fuentes de trabajo**

<sup>15</sup> Ver regla n° 7.

<sup>16</sup> Ver regla n° 3.

<sup>17</sup> Ver “Reglas Básicas de Acceso a la Justicia de las Personas Vulnerables”, capítulo I, sección 2, acápite 3.

<sup>18</sup> Cabe destacar que la CSJN adhiere a dichas reglas mediante la Acordada n° 5/2009 del 24/02/2009.

No puede soslayarse que más allá de la voluntad de la actora de conseguir un empleo estable y de mayor rentabilidad, su situación de vulnerabilidad le dificulta las posibilidades de acceso al mercado laboral.

Es dable advertir que **la situación de discapacidad y afecciones de salud que aquejan a la amparista limitan su marcha y movilidad, circunstancia que indudablemente obstaculiza el acceso a un empleo formal**. En adición a ello, no puede obviarse que la **escasa formación educativa** y la **ausencia de lazos de contención socio-familiares profundizan dicha dificultad**.

Nótese que en tal contexto la actora debió ejercer la prostitución como modo de subsistencia aun cuando ello la expuso a complejas situaciones de riesgo (*vide* informe de fojas 73/77).

En dicho marco, surge a las claras que la actora se enfrenta a una realidad poco alentadora producto de su trayectoria de precarización laboral –sin referencias comprobadas– y de la **discriminación que sufre como consecuencia de su identidad sexual**.

### **3.2. Reflejo de la situación amparista en las estadísticas con enfoque de género**

El retrato de la situación en la que se halla la actora se refleja con claridad en las estadísticas sobre la materia.

En efecto, resultan elocuentes los resultados que arroja la **Primera Encuesta sobre Población Trans 2012** desde que revela que el **72,2%** del colectivo involucrado se encuentra en la **búsqueda de fuentes de trabajo** y el **82,1%** tropieza con **dificultades en dicha búsqueda a raíz de su identidad trans**<sup>19</sup>.

### **3.3. Corolario en torno al acceso al mercado laboral**

En razón de los valladares descriptos, se evidencia que **estos obstáculos imposibles de sortear en el corto plazo le impiden su inserción en un mercado formal de trabajo cada vez más exigente**.

Por ende, la amparista no puede –por el momento– procurarse de forma autónoma los ingresos necesarios para asumir la totalidad de los gastos habitacionales.

---

<sup>19</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censos, Primera Encuesta sobre Población Trans 2012, en [http://www.trabajo.gov.ar/downloads/diversidadsexual/Argentina\\_Primer\\_Encuesta\\_sobre\\_Poblacion\\_Trans\\_2012.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/downloads/diversidadsexual/Argentina_Primer_Encuesta_sobre_Poblacion_Trans_2012.pdf).



Juzgado n° 6 Secretaría n° 11

“M.D.D. c/ GCBA y OTROS s/ AMPARO”,  
Expediente n° A758.455-2016/0

Sentado ello, cabe recordar aquí que, tal como lo sostuvo el Tribunal Superior de Justicia en el fallo “Valdez” antes citado, **“las discapacidades rara vez se curan, en todo caso se superan”**.

Por ello, se colige que el gobierno a través de sus políticas públicas debe acompañar a la actora en el arduo camino a recorrer, tal como el legislador lo prevé a través del **artículo 4° de la ley n° 3.706**, en pos del logro de la superación de la situación habitacional que persigue el **artículo 8°** de dicha ley, reglamentada por el decreto n° 310/13<sup>20</sup>.

#### **4. Mirada en torno a la identidad de género**

##### **4.1. Marco de discriminación que rodea a la actora**

Tal como fuera reseñado en el punto 1.1.4. del apartado III, la actora ha **atravesado episodios de discriminación por ser travesti**, circunstancia que **acentúa su estado de vulnerabilidad**.

Aún más, **en el proceso de construcción de su identidad, la actora se ve expuesta a intolerables y constantes situaciones aberrantes, las cuales se traducen en dificultades concretas para conseguir alojamiento y una barrera para el acceso a un empleo digno**.

Ello, agravado por la situación de **discapacidad en la que se halla a causa de las intervenciones practicadas en su cuerpo motivadas por el deseo de adecuarlo al género femenino con el que se identifica** (*vide* certificado de discapacidad de fojas 66/67).

En ese contexto, no puede dudarse de las **implicancias negativas que ello conlleva para su personalidad**, en tanto la **identidad de género** constituye un **pilar esencial de la autodeterminación, dignidad y libertad**.

En tales condiciones, se advierte que la amparista sólo podrá superar su particular estado de vulnerabilidad en la medida en que pueda atravesar un proceso de autovalimiento que **hoy solamente puede ser posible si el Estado local le brinda las herramientas necesarias que le permitan alcanzar una vida autónoma y libre de**

<sup>20</sup> Emitido el 25/07/2013 y publicado el 02/08/2013 en el BOCABA n° 4207.

discriminación.

#### 4.2. Perspectiva del Tribunal Superior de Justicia

No obsta a lo expuesto *ut supra*, el argumento por el que transita la parte demandada relativo a que **la amparista no ha acreditado verse impedida de trabajar**. Ello en tanto el Tribunal Superior de Justicia *in re “Nievas, Diana María”*<sup>21</sup> ha subrayado la importancia de que los jueces no corran la mirada ante **la discriminación por la opción de género ya que se erige en un obstáculo que dificulta el ingreso al mercado de trabajo de quienes padecen dicha discriminación**. A su vez, ha destacado que la **precariedad habitacional y la limitada instrucción también se exhiben como escollos** -en ocasiones insalvables- **para ese fin**.

Dentro de este sendero argumentativo, es de toda evidencia que esta magistrada no puede desatender las singulares circunstancias que rodean a la amparista e incurrir en un estudio superficial de sus infortunios, so pena de descuidar su indeclinable misión de impartir justicia en los casos sometidos a su conocimiento.

#### 4.3. Abordaje de la identidad de género por la comunidad internacional

Por último, no puede obviarse que la comunidad internacional se desvela preocupada por combatir los prejuicios sociales, la discriminación y la violencia que se registra contra personas lesbianas, gay, bisexuales, **trans** e intersex (LGBTI).

En dicha línea se inscriben los **Principios de Yogyakarta** (2006) sobre la **Aplicación de la Legislación Internacional de Derechos Humanos en relación con la Orientación Sexual y la Identidad de Género**<sup>22</sup>. En efecto, en el marco del **principio n° 3**, se dispone que los Estados: “c) *adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otra índole que sean necesarias para respetar plenamente y reconocer legalmente el derecho de cada persona a la identidad de género que ella defina para sí; (...) f) emprenderán programas focalizados cuyo fin sea brindar apoyo social a todas las personas que estén atravesando una transición o reasignación de género*”.

Con evidentes puntos de conexión, cabe memorar que la **Asamblea General de la OEA**, a través de la resolución sobre “**Derechos Humanos, orientación**

<sup>21</sup> TSJ *in re “Nievas, Diana María s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Nievas, Diana María c/ GCBA s/ incidente de apelación”*, sentencia del 24/08/2016.

<sup>22</sup> <http://www.yogyakartaprinciples.org/principles-sp/about/>.



Juzgado n° 6 Secretaría n° 11

“M.D.D. c/ GCBA y OTROS s/ AMPARO”,  
Expediente n° A758.455-2016/0

**sexual e identidad de género”** (2010), alentó a los Estados a que tomen todas las medidas necesarias para asegurar que no se comentan violaciones de derechos humanos contra personas a causa de su orientación sexual e identidad de género y garantizar el acceso a la justicia de las víctimas en condiciones de igualdad.

A esta idea responde también el reciente informe de la **Comisión Interamericana de Derechos Humanos** sobre la “**Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América**”<sup>23</sup>, aprobado el 12 de noviembre de 2015. En el mismo, se señala que la violencia, los prejuicios sociales y la discriminación prevalentes en la sociedad en general y en el interior de la familia, **disminuyen las posibilidades de las mujeres trans de acceder a educación, servicios de salud, albergues seguros y al mercado laboral formal, lo que vuelve a dichas personas más susceptibles de ser sometidas a diversas formas de violencia**. De este modo se subraya **la importancia de que los Estados adopten medidas para erradicar el estigma y los estereotipos negativos contra las personas LGBTI, los cuales refuerzan la discriminación y violencia en su contra**.

Así las cosas, surge a las claras que el sistema de derechos humanos transita hacia un indudable afianzamiento de los derechos fundamentales de este colectivo y de la remoción de los obstáculos que dificultan el pleno ejercicio de sus derechos.

#### **4.4. Recepción del enfoque de género en el ámbito nacional y local**

En el ámbito nacional resulta de igual modo relevante la **ley n° 26.743**<sup>24</sup> pues reconoce el derecho humano de toda persona “a) *Al reconocimiento de su identidad de género*; b) *Al libre desarrollo de su persona conforme a su identidad de género*; c) *A ser tratada de acuerdo con su identidad de género...*”.

Con pareja perspectiva de género, en la dimensión local, la **ley n° 2.957**<sup>25</sup> crea el “**Plan Marco de Políticas de Derechos y Diversidad Sexual**” –en el ámbito de la Subsecretaría de Derechos Humanos del GCBA, o del organismo que en el

<sup>23</sup> <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaPersonasLGBTI.pdf>.

<sup>24</sup> BO n° 32.404 del 24/05/2012.

<sup>25</sup> BOCBA n° 3107 del 30/01/2009.



futuro asuma sus competencias— con la **finalidad de promover la construcción de una ciudadanía plena, sin discriminación con pretexto de la orientación sexual o la identidad de género de las personas.**

Especialmente, se establece que para el cumplimiento de los objetivos de la ley, se deberán desarrollar las siguientes acciones: “e) *Propuesta e impulso de iniciativas y reformas institucionales y legislativas, destinadas a garantizar el ejercicio de derechos a las personas LGBT y remover obstáculos que les dificulten el pleno ejercicio de sus derechos*” (artículo 3º inciso e).

#### **4.5. Especial mirada en la Justicia de la CABA**

Conectado con las iniciativas en el ámbito local, cabe recordar que el **Observatorio de Género en la Justicia de la Ciudad** constituye un espacio de investigación, diagnóstico e incidencia que propicia iniciativas orientadas a promover la igualdad entre los géneros y el pleno respeto a la diversidad sexual.

En ese marco, ha destacado la importancia de que las distintas dependencias públicas, inclusive el **sistema judicial**, adopten un **prisma de perspectiva de género**. Ello, en miras a intervenir positivamente sobre las desigualdades estructurales en el acceso a bienes materiales y simbólicos que afectan a las personas en función de su expresión de género<sup>26</sup>.

A la luz de ello, la función jurisdicción debe necesariamente resolver las contiendas a través del lente que pone especial atención en la construcción del género libre de prejuicios.

#### **4.6. Conclusión en torno al prisma de la identidad de género**

Tales circunstancias dan sobrada cuenta de la **voluntad del Estado de afianzar la protección de los derechos humanos de aquel grupo humano y de contribuir a su plena inclusión en la sociedad**, y es bajo esta mirada que se decidirá el *sub examine* en tanto lo relevado normativamente en este punto es una pauta indelegable para toda la judicatura.

### **5. Situación respecto del IVC**

---

<sup>26</sup> <https://cdconsejo.jusbaires.gob.ar/sites/default/files/descarga-editorial-jusbaires.pdf>





Juzgado n° 6 Secretaría n° 11

“M.D.D. c/ GCBA y OTROS s/ AMPARO”,  
Expediente n° A758.455-2016/0

En lo atinente a este **codemandado**, tampoco ha demostrado que haya cumplido **-en relación a la actora-** con lo establecido en los incisos a), b), c), d) y e) del artículo 4° y a), f) y g) del artículo 5° de la **ley n° 1.251**<sup>27</sup>.

En virtud de dicha norma se crea el **Instituto de la Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires** (IVC) con el objeto de ejecutar políticas de vivienda, de acuerdo a lo establecido en el artículo 31 de la Constitución local.

Uno de los principios rectores del accionar de dicho organismo es el de “... *Contribuir al acceso a la vivienda digna de todos los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, imposibilitados por razones económicas y sociales de acceder a la misma... que requieran de la participación del sector público para lograrlo, priorizando lo enmarcado en el inciso 1 del Art. 31 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*” y el de “... *Propender a reducir, mediante políticas activas, el déficit habitacional...*”.

Nada de esto ha acontecido para la Sra. M., pese a que ya en el año 2000 se sancionara la **ley n° 341**<sup>28</sup> por la cual se establece que la **otrora Comisión Municipal de la Vivienda** debe instrumentar políticas de acceso a vivienda para uso exclusivo y permanente de hogares de escasos recursos en situación crítica habitacional.

## 6. Conclusión de este apartado

**6.1.** En base a las normas legales hasta aquí reseñadas, se colige que la parte demandada da claras muestras de una **inobservancia voluntaria motu proprio de las obligaciones a su cargo en lo atinente al contenido mínimo del derecho a la vivienda y a su obligación de no regresividad**. Ello, a pesar de la situación de vulnerabilidad social descrita y previa desprotección de aquéllos. Si al presente la amparista tiene un techo donde guarecerse es a raíz de la decisión cautelar vigente, no por propia voluntad e iniciativa del GCBA quien interrumpió el subsidio habitacional y originó de tal suerte el inicio de esta acción judicial.

<sup>27</sup> Emitida el 04/12/2003 y publicada el 08/01/2004 en el BOCABA n° 1853.

<sup>28</sup> Emitida el 05/02/2000 y publicada el 24/02/2000 en el BOCABA n° 928.

El **incumplimiento de la no regresividad** será objeto de mayor desarrollo *ut infra* en el apartado IV, punto 3.

**6.2.** Para que el derecho encarne el valor justicia debe aprehender la realidad y lo que acontece en ella, fuera de las teorías que utópicamente aseveran que todos quienes se proponen trabajar pueden lograr ese cometido con el solo empeño que compromete las voluntades. La contestación de la parte demandada es un alarde expositivo en tal sentido cuando pretende limitar sus obligaciones constitucionales y supranacionales. Sencillamente, aduce que la actora no prueba que se encuentre impedida de trabajar, ni que se encuentre en el estado de vulnerabilidad que describe.

El postulado que reputa que todos somos iguales ante la ley no alcanza ni acerca una realidad en la que todos pueden acceder al mercado laboral.

Sabido es para cualquiera que no haya perdido contacto con la sociedad actual, que **las mujeres con escasa preparación cuentan con mínimas posibilidades de acceso al mercado laboral** para subvenir a sus necesidades, entre ellas las de un techo.

Quizás un marco teórico así lo postule pero la realidad muestra que los menos favorecidos no alcanzan su inserción social vital. Conviene distinguir, tal como lo hace un conservador, Roscoe Pound, en *Law in books and law in action*<sup>29</sup>, entre la brecha teórica y una práctica de producción del derecho. Tal como decía Oliver Wendell Holmes: la vida del derecho no ha sido la lógica sino la experiencia<sup>30</sup>.

**6.3.** En consecuencia, a raíz de la configuración del estado de vulnerabilidad social precedentemente detallado, la Sra. M. tiene derecho a acceder en forma prioritaria a las políticas sociales que le permitan obtener una vivienda digna. Ello en virtud de lo ya reseñado en torno a los artículos 2° y 8° de la ley n° 3.706 y a los artículos 1°, 6°, 22, 23 y 25 de la ley n° 4.036.

## IV

### Control de Convencionalidad

La prestación del servicio de justicia no debe soslayar la obligación en cabeza de los magistrados de ejercer el **control de convencionalidad** mediante la

<sup>29</sup> POUND, Nathan Roscoe; *Law in books and law in action*; 44 AM L Rev. 12 (1910).

<sup>30</sup> WENDELL HOLMES Jr., Oliver; *The Common Law*; 1881, citado en “Defensa jurídica del interés público”, Escuela de Derecho, Universidad Diego Portales, de Abramovich, Víctor.



Juzgado n° 6 Secretaría n° 11

“M.D.D. c/ GCBA y OTROS s/ AMPARO”,  
Expediente n° A758.455-2016/0

evaluación del respeto al plexo internacional de derechos de las normas aplicadas en cada caso.

En este sentido, la jurisprudencia de la **Corte Interamericana de Derechos Humanos** ha reconocido que “... los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos”<sup>31</sup>.

A su vez, pregona que los jueces “...deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también de convencionalidad ex officio entre las normas internas y la Convención Americana”<sup>32</sup>.

Conteste con ello, el **Alto Estrado recoge de modo expreso el control de convencionalidad interno** que enuncia la Corte Interamericana de Derechos Humanos como pieza central de la plena eficacia de los derechos humanos<sup>33</sup>.

## 1. Fuentes jurídicas del derecho a una vivienda adecuada en el marco de las normas internacionales sobre derechos humanos

### 1.1. Convenios, pactos internacionales y declaraciones con jerarquía constitucional

En lo atinente al *sub examine*, el Estado debe ceñirse a lo establecido en el párrafo 1° del artículo 25<sup>34</sup> de la **Declaración Universal de Derechos Humanos**

<sup>31</sup> “Almonacid Arellano y otros vs. Chile”, sentencia del 26/09/2006.

<sup>32</sup> “Trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú”, sentencia del 24/11/2006.

<sup>33</sup> CSJN, Fallos: 330:3248, “Mazzeo Julio Lilo y otros s/ recurso de casación e inconstitucionalidad”, sentencia del 13/07/2007. Repárese que la doctrina no se ha visto en nada alterada por el reciente pronunciamiento del Máximo Tribunal *in re* “Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto s/ informe sentencia dictada en el caso 'Fontevicchia y D'Amico vs. Argentina' por la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, expediente n° 368/1998(34-M)/CS1, sentencia del 14/02/2017.

<sup>34</sup> “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; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad,

(1948); XI<sup>35</sup> de la **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre** (1948) y en el párrafo 1º del artículo 11<sup>36</sup> del **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** (1966).

Mientras que la **Observación General n° 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESC)** –órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por los Estados Partes– **define el derecho a una vivienda adecuada** como integrado por diversos aspectos concretos, que en conjunto constituyen las garantías básicas que se confieren jurídicamente a todas las personas en virtud del derecho internacional<sup>37</sup>. Por otra parte, el mentado Comité enfatiza la **relación armónica del derecho a la vivienda con la dignidad humana**, lo que impone el reconocimiento de este derecho y se hace hincapié en la prioridad que en tal sentido debe reconocerse a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables.

## **1.2. Otras declaraciones y recomendaciones internacionales**

Del mismo modo, debe considerarse lo establecido en la Parte II y en el párrafo f) del artículo 10<sup>38</sup> de la **Declaración sobre Progreso y Desarrollo en lo Social** (1969); en el párrafo 8º de la sección III y en el párrafo 3º del capítulo II de la sección A<sup>39</sup> de la **Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos**

---

*invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.*

<sup>35</sup> “Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por las medidas sanitarias y sociales relativas a la alimentación, el vestido, **la vivienda...**correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad”.

<sup>36</sup> “Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y **vivienda** adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho...” también su artículo 12, donde se estipula el derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud física y mental.

<sup>37</sup> A saber: “1. Seguridad jurídica de la tenencia. 2. Disponibilidad de servicios, materiales e infraestructuras. 3.- Gastos de vivienda soportables. 4.- Vivienda habitable. 5.- Vivienda asequible 6.- Lugar. 7.- Adecuación cultural de la vivienda”.

<sup>38</sup> “El progreso y el desarrollo en lo social deben encaminarse a la continua elevación del nivel de vida tanto material como espiritual de todos los miembros de la sociedad, dentro del respeto y del cumplimiento de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, mediante el logro de los objetivos principales siguientes: f) **La provisión a todos, y en particular a las personas de ingresos reducidos y a las familias numerosas, de viviendas y servicios comunales satisfactorios**”.

<sup>39</sup> “**La vivienda y los servicios adecuados constituyen un derecho humano básico que impone a los gobiernos la obligación de asegurar su obtención por todos los habitantes, comenzando por la asistencia directa a las clases más destituidas mediante la orientación de programas de autoayuda y de acción comunitaria. Los gobiernos deben esforzarse por suprimir toda clase de impedimentos que obstaculicen el logro de esos objetivos. Reviste especial importancia la eliminación de la segregación social y racial mediante, entre otras cosas, la creación de comunidades mejor equilibradas en que se**



Juzgado n° 6 Secretaría n° 11

“M.D.D. c/ GCBA y OTROS s/ AMPARO”,  
Expediente n° A758.455-2016/0

(1976); en el párrafo 1° del artículo 8<sup>40</sup> de la **Declaración sobre el Derecho al Desarrollo** (1986); y en la **Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos**<sup>41</sup> (1996) que aporta la síntesis del concepto de **vivienda adecuada** como se resalta en el punto 2 *ut infra*.

### 1.3. Resoluciones de las Naciones Unidas<sup>42</sup>

En la **Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe de la CEPAL**, celebrada en el marco del **Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo**, Uruguay, entre el **12 y el 15 de agosto del año 2013**, se han acordado lineamientos generales y particulares para examinar y mejorar los progresos regionales en materia de población y desarrollo. Así, los países firmantes han reconocido que las dinámicas de población - entre las que se encuentran la migración, urbanización y los cambios en los hogares y en las estructuras familiares- influyen en las oportunidades para el desarrollo humano. Y han afirmado que la pobreza en todas sus manifestaciones representa en sí misma la negación de los derechos y que su erradicación es un imperativo moral para la región que los gobiernos deben asumir<sup>43</sup>.

Posteriormente, en el marco de la **Segunda Reunión de la**

---

*combinen distintos grupos sociales, ocupaciones, viviendas y servicios accesorios. ... Las ideologías de los Estados se reflejan en sus políticas de asentamientos humanos. Dado que éstas son instrumentos poderosos para la transformación, no deben utilizarse para privar a las personas de sus hogares y de sus tierras, ni para amparar privilegios y la explotación. Las políticas de asentamientos humanos deben atenderse a la Declaración de Principios y a la Declaración Universal de Derechos Humanos”.*

<sup>40</sup> “**Los Estados deben adoptar, en el plano nacional, todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo y garantizarán, entre otras cosas, la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo y la justa distribución de los ingresos. Deben adoptarse medidas eficaces para lograr que la mujer participe activamente en el proceso de desarrollo. Deben hacerse reformas económicas y sociales adecuadas con objeto de erradicar todas las injusticias sociales”.**

<sup>41</sup> En especial cuando expresa: “... **hacer nuestros los objetivos universales de garantizar una vivienda adecuada para todos y de lograr que los asentamientos humanos sean más seguros, salubres, habitables, equitativos, sostenibles y productivos....nuestra voluntad de lograr progresivamente el pleno ejercicio del derecho a una vivienda adecuada, como se ha previsto en los instrumentos de derecho internacional”.**

<sup>42</sup> Dentro del mismo orden de ideas, deben tenerse presentes las resoluciones n° 41/146 y 42/146 de la Asamblea General; la resolución n° 1987/62 del Consejo Económico y Social; las resoluciones n° 1986/36, 1987/22, 1988/24 y 1993/77 de la Comisión de Derechos Humanos; la resolución n° 14/6 de la Comisión de Asentamientos Humanos; y las resoluciones n° 1991/12 y 1991/26 de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías.

<sup>43</sup> El documento *in extenso* puede consultarse en [www.eclac.org](http://www.eclac.org).

**Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe de la CEPAL**, celebrada entre el 6 y el 9 de octubre de 2015, se pactó la Guía operacional para la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo<sup>44</sup>.

En armonía con el pensamiento ya delineado, se ratificó a la pobreza como una negación de derechos y se ideó una medida prioritaria que tiene como norte profundizar las políticas y acciones públicas necesarias para erradicarla y romper los círculos de exclusión y desigualdad para lograr el desarrollo de la región<sup>45</sup>.

A su vez, se destacó la vinculación de este precepto con el primero de los **Objetivos de Desarrollo Sostenible** que aspira a “*Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo*”. El mismo concibe entre sus metas implementar la práctica a nivel nacional de sistemas y medidas apropiadas de protección social, como así también garantizar que los pobres y vulnerables tengan los mismos derechos a los recursos económicos y el acceso a los servicios básicos<sup>46</sup>.

## **2. Noción de vivienda adecuada en el derecho internacional público**

La **Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos** (Hábitat II) demarca los contornos y contenido de este concepto<sup>47</sup> tal como se dijera al final del punto 1.2. de este apartado.

Así, hoy más que nunca, es menester recordar que “***el derecho a una vivienda adecuada está reconocido universalmente por la comunidad de países... todos los ciudadanos de todos los Estados, por pobres que puedan ser, tienen derecho a***

---

<sup>44</sup> Disponible en: [http://crpd.cepal.org/sites/default/files/go\\_c1500860\\_web1.pdf](http://crpd.cepal.org/sites/default/files/go_c1500860_web1.pdf).

<sup>45</sup> Ver Guía operacional para la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, pág. 18.

Disponible on line en: [http://crpd.cepal.org/sites/default/files/go\\_c1500860\\_web1.pdf](http://crpd.cepal.org/sites/default/files/go_c1500860_web1.pdf).

<sup>46</sup> Disponible on line en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/poverty/>.

<sup>47</sup> “... ***vivienda adecuada significa algo más que tener un techo bajo el que guarecerse. Significa también disponer de un lugar privado, espacio suficiente, accesibilidad física, seguridad adecuada, seguridad de tenencia, estabilidad y durabilidad estructurales, iluminación, calefacción y ventilación suficientes, una infraestructura básica adecuada que incluya servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y eliminación de desechos, factores apropiados de calidad del medio ambiente y relacionados con la salud, y un emplazamiento adecuados y con acceso al trabajo y a los servicios básicos, todo ello a un costo razonable. La idoneidad de todos esos factores debe determinarse junto con las personas interesadas, teniendo en cuenta las perspectivas de desarrollo gradual***”.





Juzgado n° 6 Secretaría n° 11

“M.D.D. c/ GCBA y OTROS s/ AMPARO”,  
Expediente n° A758.455-2016/0

*esperar que sus gobiernos se preocupen de sus necesidades en materia de vivienda”<sup>48</sup>.*

### 3. Obligación de no regresividad

A través de lo pautado en el citado párrafo 1° del artículo 11 del PIDESC *ut supra* deslindado, todos los niveles de gobierno tienen la obligación fundamental de alcanzar, por lo menos, el *standard* esencial mínimo de cada uno de los derechos enunciados en ese instrumento. Huelga aclarar **el compromiso consecuente del poder judicial en lo que atañe a cada caso concreto sometido a su jurisdicción.**

Es importante señalar que la garantía sustancial de **la obligación de no regresividad** protege a la persona en el nivel de goce del derecho fundamental alcanzado una vez mejorado el sujeto en su situación. Por ello, el control agravado del debido proceso sustantivo que debe efectuarse en el presente -como se ha explicitado- debe meritarse, además de la racionalidad, **el criterio de evolución temporal que exige**<sup>49</sup>.

Refuerzan lo antedicho los lineamientos de carácter interpretativo que anidan los **Principios de Limburg sobre la Aplicación del PIDESC**<sup>50</sup>.

En la exégesis que se acuerda al **artículo 2.1.**<sup>51</sup> del mencionado Pacto, la obligación de lograr progresivamente la **plena efectividad** de los **derechos requiere que los Estados Partes actúen con toda la rapidez posible para lograr la efectividad de los derechos** y tienen la obligación de comenzar **inmediatamente a adoptar medidas dirigidas a cumplir sus obligaciones bajo el Pacto** (apartado n° 21).

Con evidentes puntos de conexión, en el **caso “Furlan”**<sup>52</sup>, la Corte

<sup>48</sup> Conf. **Estrategia Mundial de la Vivienda, folleto informativo n° 21, ONU.**

<sup>49</sup> ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Cristián, “*Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales*”, en *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, ed. Del Puerto, 1997, pp. 336 y siguientes.

<sup>50</sup> <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/los-principios-de-limburg-sobre-la-aplicacion-del-pacto-internacional-de-derechos-economicos-sociales-y-culturales-2.pdf>.

<sup>51</sup> **Artículo 2.1** “los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen 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”. <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>.

<sup>52</sup> CIDH, caso “Furlan y familiares vs. Argentina”, sentencia del 31/08/2012, página 46, punto 134, publicado en el sitio web [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_246\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_246_esp.pdf).



**Interamericana de Derechos Humanos** ha establecido una **protección especial** a favor de quienes se encuentren en dicha **situación de vulnerabilidad**. Y ha recordado que no basta con que los Estados se abstengan de violar los derechos sino que **es imperativa la adopción de medidas positivas**, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho<sup>53</sup>.

Máxime si se valora en el *sub discussio* que –como se ha dicho–la **pobreza** y la **discapacidad** se erigen en causas de vulnerabilidad con apego a las citadas **100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condiciones de Vulnerabilidad**<sup>54</sup>.

A ello cabe añadir la **prioridad de protección** que abriga a la actora de consuno con las previsiones que anida la **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad**<sup>55</sup>. Ello, en tanto prevé que los Estados parte deberán tener en cuenta la promoción y protección de los derechos humanos de las personas con discapacidad en todas las políticas y programas (artículo 4º inciso c) y les asegura el derecho a acceder a un nivel de vida adecuado, comprensivo de la alimentación, vestido y **vivienda adecuados**, y a la asistencia estatal necesaria para solventar los **gastos relacionados con su discapacidad** (artículo 28).

Bajo el prisma de este principio de interdicción de regresividad y de las probanzas colectadas en autos surge evidente que la conducta desplegada por el estado local **no se condice con las obligaciones asumidas**.

#### **4. Coda en torno al control de convencionalidad**

De lo antedicho, de las fuentes supranacionales relevadas y a la luz de la especial protección reconocida a la amparista vulnerable de conformidad con las directrices de las **100 Reglas de Brasilia**<sup>56</sup> **sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condiciones de Vulnerabilidad**,<sup>57</sup> se colige fácilmente que ante la actitud de la

---

<sup>53</sup> Y agrega: “*ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre como la discapacidad*”.

<sup>54</sup> Cabe destacar que la CSJN adhiere a dichas reglas mediante la Acordada n° 5/2009 del 24/02/2009.

<sup>55</sup> Convención y Protocolo Facultativo aprobados mediante resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 13/12/2006. Aprobada por la ley nacional n° 26.378, sancionada el 21/05/2008 y publicada el 09/06/2008 en el BORA n° 31.422, con jerarquía constitucional en los términos del artículo 75 inciso 22 de la CN a partir de la ley n° 27.044, sancionada el 19/11/2004 y publicada en el BO n° 33.095 del 22/12/2014.

<sup>56</sup> Cabe destacar que la CSJN adhiere a dichas reglas mediante la Acordada n° 5/2009 del 24/02/2009.

<sup>57</sup> Ver reglas n° 3 y 7 que establecen como causas de vulnerabilidad la discapacidad y la pobreza.



Juzgado n° 6 Secretaría n° 11

“M.D.D. c/ GCBA y OTROS s/ AMPARO”,  
Expediente n° A758.455-2016/0

demandada para con aquélla deviene imperiosa la obligación de **declarar la inconvencionalidad de la conducta renuente de la parte demandada en el cumplimiento de la legislación supranacional antes deslindada.**

V

**Inconstitucionalidades introducidas por la actora**

1. La amparista plantea la inconstitucionalidad de ciertas normas contenidas en el decreto n° 690/06 –y sus modificaciones– en tanto limitan cuantitativa y temporalmente el acceso al subsidio previsto en el citado decreto.

Como ya fuera analizado, la situación de vulnerabilidad de la actora no se ha modificado y su incorporación al programa asistencial fue resultado del cumplimiento por parte del GCBA de la medida cautelar dictada en autos.

En tales condiciones y frente a la inconvencionalidad de la conducta decidida *ut supra*, va de suyo el **frontal choque de aquélla con el plexo constitucional**. Ello, en tanto limita temporal y cuantitativamente el subsidio con **prescindencia de las circunstancias singulares de la actora.**

En consecuencia, en tanto continúe la situación que atraviesa la Sra. M., la parte demandada **deberá cumplimentar la conducta detallada *ut infra* en el apartado VII como único modo de obedecer y cumplimentar los pactos internacionales** ya reseñados en el punto 1 del apartado IV y la **Constitución Nacional** en lo que atañe al derecho a una vivienda adecuada. Ello, a fin de garantizarle el mencionado derecho so pena de violentar el principio de no regresividad en el *sub examine*.

2. Por otra parte, la amparista cuestiona la validez constitucional de la ley n° 4.036 por entender que introduce distinciones arbitrarias al circunscribir la protección integral de los derechos sociales a “los **ciudadanos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**”.

Por último, invoca la inconstitucionalidad del artículo 23 de la ley n° 2.145, el cual prevé el término para que opere la caducidad de instancia. Ello por

considerar que “*atenta contra los más elevados propósitos del Constituyente argentino*” (vide foja 55).

En relación a las mencionadas tachas, se advierte que **la actora discurre sobre carriles dogmáticos y conjeturales en tanto su planteo se vislumbra desprovisto de toda vinculación con el caso traído a estudio del tribunal.**

Así las cosas, se revela que la pretensión en cuestión **se dirige a obtener una declaración en abstracto sobre las normas atacadas en su constitucionalidad** antes que una decisión sobre una concreta colisión de derechos, por lo que **se impone su rechazo.**

## VI

### Decisión a arribar en el *sub examine*

#### 1. Normativa local que desoye en autos la manda internacional

En la Ciudad de Buenos Aires desde 1985 los antecesores del GCBA instauraron diversos planes sociales para solucionar la problemática de las personas carentes de recursos y/o con carencia habitacional, residentes en el territorio porteño<sup>58</sup>.

El **decreto n° 690/06**<sup>59</sup> sustituye al n° 895/02 y crea el **Programa de Atención para Familias en Situación de calle** exclusivamente con fines habitacionales (artículo 3°). También abarca a quienes se encuentren en **inminente desamparo**

---

<sup>58</sup> Entre tales normas se encuentran la **ordenanza n° 41.110** (sancionada el 20/12/85 y publicada el 18/02/1986 en el BM n° 17.725) por medio de la cual se creó el **Programa de Atención en Casos de Emergencia Individual o Familiar** (ACEIF); norma que luego fue modificada (en 1994) por la ordenanza n° 48.879 para brindar reubicación a las amparados en el referido programa.

Por la **ordenanza n° 42.582** (sancionada el 15/01/1988) se estableció el **Programa de Atención en Casos de Emergencia Habitacional**.

Luego, mediante la **ordenanza n° 43.821** (sancionada el 28/09/1989 y publicada el 30/10/1989 en el BM n° 18.648) se creó el **Programa Nuestras Familias**. El cual fue reglamentado por la **resolución n° 122/SSGAS/98**.

En el año 1997, a través del **decreto n° 607/97** (emitido el 12/05/1997 y publicado el 06/06/1997 en el BOCABA n° 213) creó el **Programa Integrador para Personas o Grupos Familiares en Situación de Emergencia Habitacional**. Mediante la **resolución n° 36/SSGAS/01** (emitida el 11/04/2001) se aprobó el **Reglamento General de Condiciones de Admisión para beneficiarios de las Familias Sin Techo**. A través de la **resolución n° 102/SPS/01** (emitida el 1°/05/2001) se reglamentó el subsidio habitacional aprobado por ordenanza n° 43.821 (normativa luego derogada por la **resolución n° 193/SDS/02** del 16/08/2002). Por decreto n° 895/02 (emitido el 31/07/2002 y publicado el 13/08/2002 en el BOCABA n° 1503 se modificó el modo de ejecución de los programas destinados a brindar atención a familias en situación de calle existentes en el ámbito de la Ciudad.

<sup>59</sup> Emitido el 08/06/2006 y publicado el 21/06/2006 en el BOCABA n° 2463.



Juzgado n° 6 Secretaría n° 11

“M.D.D. c/ GCBA y OTROS s/ AMPARO”,  
Expediente n° A758.455-2016/0

**habitacional** o se hallen **transitoriamente sin vivienda o refugio con motivo de desalojo u otras causas** (artículo 4°)<sup>60</sup>.

La **resolución n° 1.554/MDS/08**<sup>61</sup> aprueba la reglamentación del mencionado programa (artículo 1°) y –entre sus disposiciones– crea un **Equipo de Seguimiento y Evaluación** de sus beneficiarios a fin de –en lo que aquí interesa– *“realizar derivaciones a otros programas, elaborar informes técnicos que le sean solicitados y colaborar con el correcto funcionamiento del Programa, asentando y comunicando cualquier observación que considere menester”* (artículo 3° inciso d). A su vez, el citado precepto prevé que el mencionado **seguimiento y evaluación**, se realizará **a través de la actualización de una Ficha Socio Ambiental**, en la cual se volcarán los datos demográficos, sociolaborales, sanitarios y educativos pertinentes.

En el *sub judice*, inicialmente el GCBA le abona a la peticionaria el subsidio establecido en el decreto n° 690/06, o sea que en su momento reconoce la vulnerabilidad de la actora. Empero, luego le niega su mantenimiento –sin verificar si había una mejora en las condiciones sociales– lo cual conlleva al retorno de la inminente situación de calle de la amparista. **¿Eso es lo que el GCBA entiende como cumplimiento del PIDESC, en su artículo 2° y de la CADH, en su artículo 26, al exigir la no regresividad de los derechos?**

## 2. Conclusión final

De lo dicho hasta aquí se colige que la parte demandada **no ha demostrado haber hecho todo lo posible por utilizar los recursos de los que dispone**

<sup>60</sup> El **subsidio** –contemplado en el **artículo 5° del decreto n° 690/06**, sustituido por el **artículo 1° del decreto n° 637/16** – que entrega el GCBA consiste en un **monto de hasta \$48.000**, la cual puede ser otorgada hasta en doce **cuotas mensuales y consecutivas de \$4.000**. Este subsidio **puede extenderse por seis meses**, pagaderos en **cuotas mensuales y consecutivas de \$4.000**. Alternativamente la Autoridad de Aplicación podrá disponer el pago del subsidio en una cuota por el monto de \$ 48.000 en los casos en que el beneficiario al momento de ingreso al Programa, acredite fehacientemente la posibilidad de obtener una salida habitacional definitiva y concreta.

<sup>61</sup> Emitida el 22/10/2008 y publicada el 04/12/2008 en el BOCABA n° 3071.

**con el objeto de cumplir, de manera prioritaria, con el núcleo de los derechos involucrados en autos<sup>62</sup>.**

El desentendimiento de la demandada en aportar algo más que sus dichos en el *sub lite* -pero pronta a ser renuente a su cumplimiento- pone de manifiesto el escaso interés en cumplir con sus obligaciones tanto constitucionales como supranacionales.

De tal manera, la conducta adoptada por la demandada al no ponderar la situación personal de la actora resulta contraria a la tutela específica e integral del ordenamiento jurídico mandatorio para el caso de autos. Ello habla a las claras de la **falta de cumplimiento con la manda constitucional, por remisión a los artículos 75, inciso 22 de la CN y 10 de la CCABA.**

Por todas las consideraciones *ut supra* apuntadas, constitucionales y supranacionales, se habrá de **acoger pues favorablemente la acción constitucional incoada.**

## VII

### **Precisión en torno a la conducta que la parte demandada deberá llevar a cabo**

1. En atención al objeto y a los principios que tiene como norte la actividad que desarrolla la **codemandada IVC**, dichos cometidos específicos cobran relevancia para la responsabilidad que le incumbe en el alcance de la decisión del *sub lite*.

En este orden de ideas, a fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos legales previstos, la ya mencionada **ley n° 1.251** fija entre sus facultades las de “*h) Otorgar subsidios mediante resolución fundada sobre el precio de las unidades de vivienda o sobre la tasa de interés a aplicar, en las situaciones previstas en el inciso primero del art. 31 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*” y la de “*i) Otorgar derechos reales o personales a personas físicas*” (artículo 6°).

**De dichas facultades se desprende que el Instituto de la Vivienda se encuentra obligado** a contribuir con el cumplimiento del artículo 31 de la Constitución local, en tanto reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat

---

<sup>62</sup> Conforme lo establecido por la **Observación General n° 3 del Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales.**



Juzgado n° 6 Secretaría n° 11

“M.D.D. c/ GCBA y OTROS s/ AMPARO”,  
Expediente n° A758.455-2016/0

adecuado y dispone que la Ciudad resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, para lo que deberá dar prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos<sup>63</sup>.

2. Como corolario de la conclusión arribada en los apartados III, IV, V y VI, en tanto la amparista no se halle en condiciones de superar su situación de emergencia habitacional y su estado de vulnerabilidad social en forma integral, el GCBA y el IVC dentro del marco de sus atribuciones legales previamente deslindadas deberán:

1) Arbitrar los mecanismos constitucionales enderezados a proveer a la actora una ubicación habitacional configuradora del “derecho a la vivienda adecuada” en los términos explicitados en los acápites precedentes. Nótese que tal como fuera expuesto, **a la luz del artículo 25, inc. 3° de la ley n° 4.036 y jurisprudencia del Máximo Tribunal local, las personas en situación de discapacidad que se hallen en un contexto de vulnerabilidad social tiene derecho a un alojamiento.**

Hágase saber que en el caso de que la solución consista en una **prestación económica**, la misma deberá **satisfacer íntegramente las necesidades habitacionales concretas de la actora.** Ello, con prescindencia de lo normado en el **artículo 8° de ley n° 4.036** que establece para las prestaciones económicas de las políticas sociales un piso que no puede ser inferior a la canasta básica<sup>64</sup>.

Preciso es recordar en este punto la **advertencia del Alto Tribunal en torno a la articulación del Programa de Atención para Familias en Situación de**

<sup>63</sup> Por otra parte, la **ley n° 341** dispone que el IVC “**instrumentará políticas de acceso a vivienda para uso exclusivo y permanente de hogares de escasos recursos en situación crítica habitacional**” (artículo 1°). Por otra parte, dicha norma establece que “Cuando los beneficiarios percibieran ingresos mensuales por debajo de la línea de la pobreza, se promoverá la ampliación o refacción de la vivienda propia, la compra, construcción u rehabilitación edilicia de la vivienda económica en forma colectiva. **Podrán disponerse subsidios cuando fuera indispensable para completar la cuota mensual correspondiente**” (artículo 9) (resaltado añadido).

<sup>64</sup> Para la actora –a julio de 2017– asciende a \$ 4.369, 90. El valor de esta canasta se calcula conforme la información publicada en el sitio web <http://www.fiel.org/canast> y la edad de la actora **sin discriminación de género**, por aplicación de la garantía constitucional de **igualdad de trato**. En atención a la antedicha no discriminación, se tendrán en cuenta los parámetros pautados para al género masculino –por ser el más elevado–. A idéntica solución han arribado las tres Salas del fuero.



**Calle instaurado por el decreto n° 690/06.** El mismo manifestó que “...*dicha asistencia no sólo no constituye una solución definitiva al problema habitacional... sino que se limita a brindar un paliativo temporal, cuyo monto, en este supuesto, fue considerado insuficiente por los magistrados intervinientes para atender a las necesidades del caso*”<sup>65</sup>.

**2) Abstenerse de aplicar la limitación temporal que dispone el artículo 5° del decreto n° 690/06 y sus modificaciones<sup>66</sup> en la medida en que la amparista no se halle en condiciones de superar su situación de emergencia habitacional y su estado de vulnerabilidad social en forma integral. Ello, como único modo de dejar a resguardo el mencionado principio de no regresividad.**

**3) Colaborar 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 tal fin.**

Hágase saber que las propuestas de superación deberán contemplar las particulares condiciones en que se halla la actora, puntualmente, su situación de discapacidad derivada de sus problemas de salud. Por ende, la demandada deberá poner a su disposición las pertinentes herramientas y recursos<sup>67</sup>, entre ellos, el **Programa de Formación e Inclusión para el Trabajo** creado por el **decreto n° 578/2008<sup>68</sup>** en miras a la inclusión social y laboral de las personas en situación de pobreza y con problemas de empleo. Ello, a fin de acompañarla y de ningún modo abandonarla en el arduo camino a recorrer en pos de atravesar la situación de crisis que la aqueja.

En consecuencia, la demandada deberá **informar al tribunal** en forma **semestral** las **concretas acciones desplegadas** a fin de dar cumplimiento con la

<sup>65</sup> CSJN, Fallos: 335:452, “Q.C.S.Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/amparo”, sentencia del 24/04/2012.

<sup>66</sup> **Artículo 5°** “Establécese el monto del subsidio a otorgar en una suma total de hasta pesos cuarenta y ocho mil (\$ 48.000), abonado en un **máximo de doce (12) cuotas mensuales y consecutivas** de hasta pesos cuatro mil (\$ 4.000) cada una. **Facúltase a la Autoridad de Aplicación para extender el presente subsidio por plazos de seis (6) meses**, pagaderos en cuotas mensuales y consecutivas de hasta pesos cuatro mil (\$ 4.000) cada una, dependiendo de cada caso particular y si la situación de vulnerabilidad social del beneficiario así lo amerita. Alternativamente, la Autoridad de Aplicación podrá disponer el pago del subsidio en una (1) cuota única de hasta pesos cuarenta y ocho mil (\$ 48.000), en los casos en que el beneficiario, al momento de ingreso al Programa, acredite fehacientemente la posibilidad de obtener una salida habitacional definitiva y concreta y ejerza la opción requiriendo dicho pago único. Establécese que el ejercicio de la opción por parte del beneficiario a percibir el subsidio alternativo en una (1) cuota única por salida definitiva resulta excluyente de la percepción de toda otra suma de dinero dispuesta en el presente Decreto” (texto según **decreto n° 637/16**).

<sup>67</sup> Talleres, cursos, capacitación y/o cualquier otro tipo de apoyo para su formación.

<sup>68</sup> BOCBA n° 2.942, del 02/06/2008.





Juzgado n° 6 Secretaría n° 11

“M.D.D. c/ GCBA y OTROS s/ AMPARO”,  
Expediente n° A758.455-2016/0

manda señalada, con la pertinente **documentación respaldatoria**. Ello, de consuno con la advertencia del Alto Tribunal local en torno al paliativo temporal que el subsidio representa<sup>69</sup>.

En tal sentido, **hágase saber a la demandada que no podrá desatender la obligación** que emerge de los citados **artículos 25 inciso 6° de la ley n° 4.036 y 3° de la resolución n° 1.554/MDS/08**.

Por todas las consideraciones vertidas, **SE RESUELVE:**

**1°) Hacer lugar a la acción de amparo** incoada por **D.D.M. (xx.xxx.xxx)** sin imposición de costas dado que está representada por el Ministerio Público de la Defensa. En consecuencia, **condenar al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y al Instituto de la Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires** a cumplir con lo ordenado en el **apartado VII punto 2.1) y 2.2)** de la presente sentencia.

**2°)** Asimismo, deberán **cumplir** con lo dispuesto en el **apartado VII punto 2.3)** y, por ende, **colaborar en la búsqueda de soluciones concretas en pos de la superación de la crisis de la actora e informar al tribunal la evaluación del avance o de sus dificultades en tales medidas**. Ello, con la pertinente **documentación respaldatoria** y cada **6 meses** a partir de la notificación del presente decisorio.

**3°) Declarar la inconvencionalidad** y, por ende, **la inconstitucionalidad de la conducta renuente de la parte demandada en el cumplimiento de las mandas convencionales y constitucionales**, a tenor de lo expresado en el apartado IV y V.1.

**4°) Rechazar los planteos de inconstitucionalidad** en torno a las **disposiciones de la ley n° 4.036 y el artículo 23 de la ley 2.145** a tenor de lo decidido en el apartado V.2.

**Regístrese, notifíquese a las partes y al Ministerio Público Fiscal en sus públicos despachos y, oportunamente, archívese.**

<sup>69</sup> Vide cita n° 64.