

# ***Estándares internacionales y tendencias jurisprudenciales actuales sobre el derecho a una vivienda adecuada en la Provincia de Buenos Aires***

Por **MARÍA C. TRAVERSO** y **GUILLERMO F. RIZZI**.

*"(...) la adecuación de los mecanismos procesales para hacer que el Estado cumpla con derechos económicos, sociales y culturales por vía judicial requiere un esfuerzo imaginativo que involucre nuevas formas de utilización de mecanismos procesales tradicionales, la expandida consideración de los derechos económicos, sociales y culturales como derechos, un cierto activismo judicial, que incluya una dosis de creatividad pretoriana, y la propuesta legislativa de nuevos tipos de acciones capaces de vehicular reclamos colectivos y demandas de alcance general frente a los poderes públicos"*  
(CHRISTIAN COURTIS).

**SUMARIO:** 1.- Advertencias preliminares. 2.- Introducción. 3.- Recepción normativa y estándares internacionales. 4.- Normativa local (nacional y provincial). 5.- El papel del poder administrador. 6.- La reciente respuesta del poder judicial de la Provincia de Buenos Aires. 7.- Breves conclusiones.

## **1.- Advertencias preliminares**

Un estudio acabado del derecho de acceso efectivo a una vivienda adecuada involucraría diversos aspectos y relieves, a la par que múltiples derivaciones, que no resulta posible abarcar en un trabajo de la extensión propuesta. Es por ello, que hemos decidido comenzar con estas breves *prevenciones* dirigidas al lector.

No queremos dejar de destacar, entonces, aquellos temas que no trataremos en este envío. Es que, las cuestiones vinculadas a la judicialización de este derecho, generan -a más de lo relativo a los propios límites de la intervención judicial- debates en cuanto a otros aspectos íntimamente relacionados, como su efectivización y exigibilidad, población, hábitat e incluso urbanismo<sup>1</sup>.

Pero, además, plantea una cuestión latente: la innegable *tensión* existente entre el concepto de propiedad privada y el reconocimiento del derecho a una vivienda adecuada del que gozan todas las personas<sup>2</sup>, con sus eventuales consecuencias en términos de aplicación efectiva. Observamos, así, que se trata de un derecho cuya realización multiplica importantes

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, la nueva ley provincial de Acceso Justo al Hábitat (Nº 14.449, B.O. del 7-X-13) define los lineamientos generales de las políticas de hábitat y vivienda y regula las acciones dirigidas a resolver en forma paulatina el *déficit urbano habitacional*, dando *prioridad* a las familias bonaerenses con pobreza crítica y con necesidades especiales. Reglamentada por el Decreto Nº 1062/13, con promulgación del 17-XII-13 y publicación del 26 Y 27-XII-13 (B.O. Nº 27209 - Ubicación C44 H23).

<sup>2</sup> El Comité de DESC ha expresado que, más allá de la referencia "*para sí y su familia*" que contiene el párr. 1º del art. 11 del PIDESC, este derecho se aplica *a todos*, sin que su disfrute pueda estar sujeto a ninguna forma de discriminación (conf. Observación General Nº 4 de 1991, párr. 6º).

luchas, propias de la problemática que trasunta la protección de los derechos económicos sociales y culturales en general, y no menores desafíos, tales como la no discusión de la judicialización del derecho en clave penal<sup>3</sup>.

Ello nos lleva -en esta oportunidad- a dejar de lado el abordaje de lo relacionado con la temática del desalojo<sup>4</sup>, puesto que se imbrican en él muchas más derivaciones, incluso penales (en lo que hace, por ejemplo, a los procesos por usurpación), y -por otro lado- estas cuestiones no se manifiestan de forma directa en los casos judiciales que hemos seleccionado.

Dirigiremos entonces nuestros esfuerzos para que este breve trabajo pueda servir como una especie de guía, que permita realizar un análisis extractado de los criterios jurisprudenciales actuales, que pueden extraerse de los pronunciamientos de los máximos tribunales nacional y provincial, y su correspondencia -o no- con los estándares internacionales en la materia.

Ello, sin olvidar la referencia a la labor de los jueces de primera instancia, sin cuyas decisiones —en muchos casos arriesgadas y novedosas— el camino de la judicialización de este tipo de derechos habría sido, sin duda, más difícil.

## **2.- Introducción.**

Los derechos económicos sociales y culturales pueden ser pensados desde muy distintas perspectivas. Así, es frecuente -y, por cierto, lamentable- constatar posiciones que aun los consideran como meras proyecciones concretas de los derechos clásicos en clave de interdependencia, donde el derecho a la salud resulta una proyección del derecho a la vida o el derecho a la vivienda adecuada aparece como una concreción del derecho a la salud.

Las posturas dogmáticas se reducen a quienes los conciben en su sentido individual (o pre-político) y quienes rompen ese molde para entenderlos relacionales o eminentemente políticos, por lo que, en el primer caso, constituirán una protección contra contingencias

---

<sup>3</sup> Así, por ejemplo, en el texto de los *Fundamentos* de la Ley 14.449 -ya citada-, se da cuenta de distintas crónicas periodísticas que, cada vez con mayor frecuencia, “*anuncian nuevas tomas de tierras, usurpaciones y desalojos, con un destino preanunciado de conflicto, muerte y dolor que nos enfrenta como ciudadanos*”, a la par que se expresa que “*predomina una mirada represiva e individualista en una suerte de sacralización del derecho de propiedad*”, sin que se haya podido lograr aún “*la realización plena del derecho a la tierra y la vivienda digna, ya que la oferta de dichos bienes fundamentales opera casi exclusivamente con la lógica del mercado*”(conf. párrafos 11, 12, 14 y nota 1).

Se mencionan, asimismo, distintas prácticas especulativas amparadas “*por una concepción del derecho de propiedad de origen civilista, individualista y excluyente..., violatorio de los esenciales principios de igualdad y equidad*”, resaltándose, en particular, que, si bien la *función social y ambiental de la propiedad* no se encuentra enunciada en forma taxativa en el texto constitucional, ello no obstaría a su plena aplicación por vía de interpretación de los pactos internacionales de derechos humanos de los que nuestro país es parte.

<sup>4</sup> En ese aspecto, podemos reenviar a Sebastián TEDESCHI quien aborda el tema en profundidad, en “*El derecho a la vivienda a diez años de la reforma de la Constitución*”; ver, asimismo, Pablo CERIANI, Diego MORALES y Luciana RICART, “*Los derechos de los migrantes en la jurisprudencia argentina (1994-2005)*”. Todos ellos en la compilación de Víctor ABRAMOVICH, Alberto BOVINO y Christian COURTIS, “*La aplicación de los tratados de derechos humanos en el ámbito local. La experiencia de una década (1994-2005)*”. Para un panorama de la jurisprudencia sobre derechos sociales en Argentina, v. Víctor ABRAMOVICH y Christian COURTIS, “*El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional*”, Ed. Del Puerto, Buenos Aires, 2006.

involuntarias, mientras que en el segundo, se transformarán en la garantía de un nivel de vida adecuado.

Vale aclarar que la primera visión es la que permea a la mayoría de los derechos en Argentina, en tanto sólo se judicializa con resultado -en principio- positivo, en la medida en que existan planes sociales o políticas públicas que previamente hayan contorneado los límites por fuera de los cuales los jueces no desplegarán su jurisdicción.

Nos permitimos recordar aquí, que el derecho a una vivienda adecuada incluye la seguridad jurídica de la tenencia, la protección contra desalojos forzados y el acceso a una vivienda asequible, habitable, bien situada y culturalmente aceptable<sup>5</sup>. Y tiene alcances mucho más amplios que el derecho a la propiedad privada, en tanto se proyecta incluso hacia a las personas que no revisten la condición de propietarias, mediante la consecución del derecho a un nivel de vida adecuado, con todas las connotaciones que ello implica. Tampoco es equivalente al derecho a la tierra, puesto que, aun cuando en algunos supuestos aquélla podría ser necesaria, en rigor, no constituye un presupuesto requerido para su configuración<sup>6</sup>.

### **3.- Recepción normativa y estándares internacionales.**

La interpretación del *derecho al acceso a una vivienda digna* reconocido expresamente en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, ha quedado integrada con la incorporación de una serie de tratados internacionales de derechos humanos -con jerarquía constitucional- (art. 75 inc. 22, C.N.), que contienen previsiones específicas al respecto y delimitan su alcance.

Entre ellos, podemos mencionar instrumentos propios del sistema universal de protección de derechos humanos, como la Declaración Universal de Derechos Humanos (Art. 25, párr. 1°); la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (Art. 5, párr. “e”, apart. iii); la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Art. 14, párr. 2°) y la Convención de los Derechos del Niño (Art. 27, párr. 3°); como del ámbito regional, en el marco del sistema interamericano, en particular, la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre (Art. XI) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Art. 26 y normas sociales de la Carta de la OEA a las que remite).

Ahora bien, como lo señala el propio Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales<sup>7</sup>, el artículo 11 -primer párrafo- del Pacto Internacional de Derechos Económicos,

---

<sup>5</sup> El contenido normativo de este derecho (en cuanto a sus elementos componentes) y las obligaciones consecuentes de los Estados Partes en el PIDESC, han sido desarrollados por el Comité de DESC en las Observaciones Generales 4 (1991) y 7 (1997). Resultan, asimismo, relevantes los informes de la *Relatoría especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado* (ONU). Para ahondar en la interpretación de estos conceptos jurídicos, ver -en particular- el Informe del primer Relator Especial, Sr. M. KOTHARI, presentado de conformidad con la Resolución 2000/9 de la antigua Comisión de Derechos Humanos, de fecha 25 de enero de 2001 (E/CN.4/2001/51).

En el ámbito del Sistema Interamericano, destacamos los informes temáticos de la CIDH: “*El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos*” (2007); “*Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*” (2008), entre otros.

<sup>6</sup> Por ejemplo, para los pueblos indígenas que habitan en espacios rurales, el acceso a la tierra es un pilar fundamental para el disfrute del derecho a una vivienda adecuada.

<sup>7</sup> Así lo expresa en la Observación General 4 (1991), párrafo tercero.

Sociales y Culturales<sup>8</sup> es la norma más amplia y más importante de todas las disposiciones pertinentes que abordan los diferentes aspectos del derecho a una vivienda adecuada, cuyo contenido y reglas específicas en relación a los desalojos forzosos ha sido delineado por dicho órgano de vigilancia, a través -principalmente- de sus Observaciones Generales Nº 4 (1991) y Nº 7 (1997)<sup>9</sup>. Se han establecido, así, los estándares internacionales en la materia, destacándose como como sus puntos más relevantes, los siguientes:

a) *Seguridad jurídica de la tenencia* (en sus variadas formas, ya sea alquiler -público y privado-, vivienda en cooperativa, arriendo, ocupación por el propietario, vivienda de emergencia y asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad), que garantice a todas las personas una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. En este sentido, se impone aquí la obligación inmediata de adoptar medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que carecen de esa protección.

b) *Disponibilidad de servicios, materiales e infraestructuras*, en relación al acceso permanente a recursos naturales y comunes, agua potable, energía para la cocina, calefacción y alumbrado, instalaciones sanitarias y de aseo, almacenamiento de alimentos, eliminación de desechos, drenaje y servicios de emergencia.

c) *Gastos de vivienda soportables*, que no impida ni comprometa el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Entre otras medidas, señala el Comité que deben crearse subsidios para los que no puedan costearse una vivienda y se debe proteger por medios adecuados a los inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres.

d) *Vivienda habitable*, que ofrezca espacio adecuado a sus ocupantes y los proteja del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros peligros para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad; *asequible* a los que tengan derecho a ella, concediéndose a los grupos en condiciones de vulnerabilidad un acceso pleno, sostenible y prioritario a los recursos adecuados para conseguir una vivienda<sup>10</sup>; y *adecuada culturalmente*, a fin de permitir la expresión de la identidad cultural y su diversidad.

e) La vivienda adecuada debe encontrarse en un *lugar* que no ponga en peligro el derecho a la salud (por ejemplo, con proximidad inmediata a fuentes de contaminación) y permita, a su vez, el acceso a centros de empleo, servicios de atención de salud, guarderías, escuelas y otros servicios sociales.

f) En cuanto a los *desalojos forzosos*, definidos como el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos, se establece -en lo esencial- que la legislación debe comprender medidas que brinden la máxima seguridad de tenencia posible a los ocupantes de viviendas y tierras; se

---

<sup>8</sup> “Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel adecuado de vida para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia...”

<sup>9</sup> Ver, en este sentido, referencias de la nota 5.

<sup>10</sup> Se mencionan a las personas de edad; los niños y niñas; las personas con discapacidad física, VIH positivos o con problemas médicos persistentes; las víctimas de desastres naturales o quienes viven en zonas en que suelen producirse desastres, entre otros grupos (ver, en este sentido, párrafos 8º, punto “e”, y 11, Observación General Nº4, Comité DESC).

ajusten al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y regulen estrictamente las circunstancias en que se puedan llevar a cabo.

g) *Garantías judiciales aplicables en el contexto de los desalojos forzosos*, entre ellas: auténtica oportunidad de consultar a las personas afectadas; plazo suficiente y razonable de notificación a todas las personas afectadas con antelación a la fecha prevista para el desalojo; facilitar a todos los interesados, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y, en su caso, a los fines a que se destinan las tierras o las viviendas; presencia de funcionarios del gobierno o sus representantes en el desalojo, especialmente cuando éste afecte a grupos de personas; identificación exacta de todas las personas que efectúen el desalojo; no efectuar desalojos cuando haga muy mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento; ofrecer recursos jurídicos; y, finalmente, ofrecer asistencia jurídica siempre que sea posible a las personas que necesiten pedir reparación a los tribunales.

h) *Desalojo a personas que no dispongan de recursos*: en estos supuestos, toda vez que los desalojos no deberían dar lugar a que las personas se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos, el Estado Parte debe adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda.

i) *Obras de infraestructura, renovación urbana*, entre otros: la adopción de tales medidas debe garantizar la protección contra la expulsión de las personas que viven en esos lugares y la obtención de una nueva vivienda sobre la base de acuerdo mutuo.

En esta línea de consideraciones, cabe precisar que los Estados deben realizar todos los esfuerzos posibles por utilizar todos los recursos de que disponen con el fin de cumplir, con carácter prioritario<sup>11</sup>, la *obligación mínima* de asegurar la satisfacción de, por lo menos, *niveles esenciales del derecho*<sup>12</sup>, sin cuya protección se lo privaría de todo contenido significativo, perdiendo así su razón de ser.

En concreto, se ha indicado expresamente que un Estado Parte en el que un número importante de individuos está privado de *abrigo y vivienda básicos*, *prima facie* no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto<sup>13</sup>.

Resta señalar, por último, que estos principios -que sólo enunciáramos brevemente- se complementan con los *estándares generales de los derechos económicos sociales y culturales*<sup>14</sup>, también aplicables, claro está, para monitorear el cumplimiento del derecho a la vivienda adecuada:

- *progresividad y no regresividad*, en relación a la obligación de mejorar progresivamente las condiciones de goce y ejercicio del derecho a la vivienda y la prohibición de adoptar políticas, normas jurídicas o cualquier otra medida que empeore la situación existente de este derecho;

---

<sup>11</sup> Respecto de las personas o grupos en condiciones más vulnerables o que presenten necesidades más urgentes.

<sup>12</sup> Conf. párr. 1º del artículo 2 del PIDESC, en el que se obliga a cada Estado Parte a tomar las medidas necesarias hasta el máximo de los recursos de que disponga.

<sup>13</sup> Conf. párr. 10, Observación General Nº 3, Comité DESC.

<sup>14</sup> Para profundizar esta temática: ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian; "*Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales*"; Revista Crítica de Derecho Social nº 1; Ed. Del Puerto, 1997.

- *producción de información*, como presupuesto para posibilitar la vigilancia<sup>15</sup> del cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados, y *formulación de políticas públicas*<sup>16</sup> con participación de los sectores afectados en su diseño;

- *provisión de recursos efectivos*,<sup>17</sup> en tanto cuando un derecho reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales no se puede ejercer plenamente sin una intervención del poder judicial, es necesario establecer recursos judiciales para posibilitarlo.

En este sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha detallado varios elementos componentes del derecho a la vivienda adecuada que pueden considerarse conformes con la disposición de *recursos jurídicos internos*, citando -entre otras opciones- a las denuncias de cualquier forma de discriminación en la asignación y disponibilidad de acceso a la vivienda e, incluso, la posibilidad de facilitar juicios en situaciones que implican niveles de gran aumento de personas sin hogar<sup>18</sup>.

#### **4.- Normativa local (nacional y provincial).**

i. Como ya lo anticipáramos en el acápite anterior, más allá de la amplia protección que el derecho a la vivienda adecuada recibe en los instrumentos internacionales con jerarquía constitucional, este derecho se encuentra consagrado también en diversas normas nacionales, entre las que se destaca, principalmente, la Constitución Nacional.

Como tal, el derecho a la vivienda fue receptado por primera vez -a nivel constitucional- en la reforma de 1949, cuyo artículo 37 (I Parte, inciso 6) disponía que la *expresión mínima* del derecho de los trabajadores al bienestar “*se concreta en la posibilidad de disponer de vivienda, indumentaria y alimentación adecuadas (...)*”, previéndose, asimismo, una protección especial al establecer que “*el derecho a un albergue higiénico, con un mínimo de comodidad hogareñas, es inherente a la condición humana para la tercera edad*” (III Parte, inciso 2).

Derogado el texto constitucional de 1949 por la Convención Constituyente de 1957, se incluyó sólo una disposición en la que se consagraron una serie de derechos laborales, sindicales y sociales y, entre ellos, el derecho de acceso a una vivienda digna.

De este modo, el actual artículo 14 bis de la Constitución Nacional afirma que “*El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: (...) el acceso a una vivienda digna*”. No obstante la claridad de la manda constitucional y el tiempo transcurrido, es importante aclarar que la ley que debería determinar el contenido y alcance del derecho a la vivienda, no ha sido aún dictada<sup>19</sup>.

---

<sup>15</sup> La vigilancia eficaz de la situación con respecto a la vivienda constituye una *obligación de efecto inmediato* (conf. párr. 13, Observación General N° 4).

<sup>16</sup> No debe olvidarse que la *principal obligación* asumida por los Estados en virtud del PIDESC, es la de *adoptar medidas* para lograr progresivamente el *pleno ejercicio* de los derechos en él reconocidos, lo que impone la *obligación de avanzar* lo más rápidamente posible para alcanzar ese objetivo (en particular, respecto al derecho bajo estudio, ver párr. 14, *in fine*, Observación General N° 4).

<sup>17</sup> Así lo ha expresado el Comité DESC en la Observación General N° 9 (1998).

<sup>18</sup> Conf. párr. 17, Observación General N° 4.

<sup>19</sup> Se postula, en función de dicha circunstancia, que una interpretación armónica e integrativa del marco jurídico debería comprender que todas las normas que crearon instrumentos para la implementación de

A pesar de ello, destacamos -por su actualidad- el dictado del Decreto N° 902/2012 (B.O. del 13-VI-12)<sup>20</sup>, reglamento de necesidad y urgencia que, considerando prioridad del Estado Nacional facilitar el acceso a la vivienda para toda la población, crea el Fondo Fiduciario Público denominado “Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar” (PRO. CRE. AR.), con sustento en la siguientes normas: artículo 14 bis de la Constitución Nacional; las Leyes N° 23.354, 24.156, 24.441, 24.855 y 26.122; los Decretos N° 2045, del 24-IX-1980, N° 443, del 1-VI-2000, N° 357, del 21-II-2002 y N° 1142, del 26-XI-2003, entre otros.

ii. Ahora bien, el derecho a la vivienda no sólo se haya regulado en el orden nacional, sino que también encuentra expresa recepción en el ordenamiento jurídico de la Provincia de Buenos Aires.

En efecto, la Constitución provincial dispone en su artículo 36 que “La Provincia promoverá la eliminación de los obstáculos económicos, sociales o de cualquier otra naturaleza, que afecten o impidan el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales”, reconociendo, a tal fin, entre los derechos sociales que enumera, a la vivienda: “(...) inc. 7... La Provincia promoverá el acceso a la vivienda única y la constitución del asiento del hogar como bien de familia; garantizará el acceso a la propiedad de un lote de terreno apto para erigir su vivienda familiar única y de ocupación permanente, a familias radicadas o que se radiquen en el interior de la Provincia, en municipios de hasta 50.000 habitantes, sus localidades o pueblos. Una ley especial reglamentará las condiciones de ejercicio de la garantía consagrada en esta norma”.

En cuanto a la profusa -y, a veces, contradictoria y desarticulada- normativa infraconstitucional bonaerense, no podemos dejar de mencionar:

- La vieja *Ley General de la Vivienda* N° 5396 del año 1948 (B.O. del 4-VII-1948) y el Decreto N° 5945/51, que aprueba su reglamentación, normas que aún se encuentran vigentes.
- El Decreto N° 4217/91, reglamentario de la ley provincial 7165 (B.O. del 24-XII-1965, modificada por los Decretos-leyes N° 7536, 7822 y 9434), sancionada con la finalidad de promover y disponer *la erradicación o urbanización de las áreas ocupadas por "Villas de Emergencia"*, facilitando el acceso de sus ocupantes a la propiedad de la tierra, y la construcción de una vivienda estable y una asistencia social integral.

En punto a ello, es interesante recordar que, en el marco de promoción del acceso a la vivienda y la tierra propia que se pretendió generar respecto de los sectores más postergados de la sociedad que habitan asentamientos altamente precarios<sup>21</sup>, se propicia la *intervención del Estado* con el objeto de proponer *soluciones habitacionales estables* en aquellos casos en que deben disponerse lanzamientos judiciales. Se prevé, en este sentido, que el juez interviniente notifique a la autoridad administrativa de aplicación toda sentencia de desalojo, a fin de que aquélla se expida acerca de: a) *La existencia o no de proyectos de leyes de expropiación del bien de que se trate*; b) *Proponer fórmulas conciliatorias entre las partes en conflicto*; c) *La posibilidad de reubicar a las familias afectadas*; d) *La posibilidad de encarar cualquier otra*

---

políticas de acceso a la vivienda -como, por ejemplo, la ley 21.581 (FONAVI) y el *Programa Arraigo*- deben ser interpretadas como aplicaciones de la norma constitucional que protege el derecho a la vivienda digna o adecuada, aunque ninguna de estas normas ha considerado efectivamente al derecho a la vivienda como derecho subjetivo (conf. TEDESCHI, op. cit.).

<sup>20</sup> Declarado válido por Resolución S/N de la Cámara de Diputados de la Nación (B.O. 4-IX-2012).

<sup>21</sup> Ver, lo expresado en el considerando primero del Decreto N° 4217/91

*acción tendiente a atemperar las consecuencias producidas por el desalojo dispuesto; pudiendo incluso solicitar al órgano judicial la suspensión de la orden de lanzamiento por un término no mayor de 180 días, en el cual la solución propuesta pueda tener principio de ejecución* (conf. art. 3º, Decreto Nº 4217/91).

- Las *normas de ordenamiento territorial y uso del suelo* de la Provincia, Decreto-ley 8912 (B.O. del 28-X-1977)<sup>22</sup> y las distintas reglamentaciones dictadas en su consecuencia (v.gr., en lo que atañe a este trabajo, Decreto Nº 3736/91, que establece el *régimen de reconstrucción urbana para asentamientos humanos en situación de precariedad*, cuya existencia lesiona la dignidad social y funcionamiento del sistema urbano, y declara *sectores de emergencia urbana y habitacional* a los espacios ocupados por asentamientos poblacionales en situación de precariedad urbanística, habitacional y legal<sup>23</sup>; Decreto Nº 188/11, que crea el “*Programa de Urbanismo Social*”, tendiente a generar las condiciones sociales, sanitarias y urbanas, que permitan mejorar la calidad de vida de la población en situación de vulnerabilidad, a partir de procesos progresivos de intervención<sup>24</sup>).

- La nueva ley 14.432 (B.O. del 8-I-2013), cuyo objeto es la protección de la vivienda única y de ocupación permanente (inembargable e inejecutable salvo renuncia expresa del titular), que ha intentado resolver aquella tensión de la que habláramos inicialmente, en este caso en favor del deudor, ya registra -a pesar de su breve vigencia- varios pronunciamientos que la declaran inconstitucional<sup>25</sup>.

En efecto, los jueces que así lo decidieron, han creído necesario destacar que el conflicto entre los derechos enfrentados en el caso, ya ha sido resuelto por la Corte Federal en la causa “*Banco de Suquía S.A.*”<sup>26</sup>, en el que se declarara la inconstitucionalidad del artículo 58 *in fine* de la Constitución de la Provincia de Córdoba y de su ley reglamentaria 8067<sup>27</sup>, que abordan la

---

<sup>22</sup> Texto Ordenado por Decreto Nº 3389/87, con las modificaciones del Decreto-Ley Nº 10.128 y las Leyes Nº 10.653, 10.764, 13.127, 13.342 y 14.449. En los *Fundamentos* de esta última norma, se manifiesta expresamente que debe fijarse un nuevo marco legal que rija lo relativo a la ocupación, subdivisión y ordenamiento del territorio, ya que el Decreto ley 8.912/77 vigente no reconoce la realidad en que se habita la Provincia y sus necesidades de crecimiento con inclusión social (v. párr. séptimo, Fundamentos de la Ley 14.449).

<sup>23</sup> Conf. arts. 1º y 2º, Decreto Nº 3736/91 (B.O. del 6-XII-1991).

<sup>24</sup> Conf. art. 1º y *Documento de Gestión del Programa de Urbanismo Social*, aprobado por el art. 2º, del Decreto Nº 188/11 (B.O. del 26-V-2011).

<sup>25</sup> El primero fue en los autos caratulados “RABAZA LUIS FRANCISCO C/COOPERATIVA DE TRABAJO ALFIN DE MAR LTDA Y OTRO, S/COBRO EJECUTIVO DE ALQUILERES”, sentencia de fecha 24-IX-2013 de la Cámara de Apelación en lo Civil y Comercial, Sala Segunda, Mar del Plata.

<sup>26</sup> En Fallos: 325:428, del 19-III-2002, la Corte sostuvo que “*Determinar qué bienes del deudor están sujetos al poder de agresión patrimonial del acreedor -y cuáles, en cambio, no lo están- es materia de legislación común, y, como tal, prerrogativa única el Congreso Nacional, lo cual impone concluir que no corresponde que las provincias incursionen en ese ámbito. Ese poder ha sido delegado por ellas a la Nación al sancionarse la Constitución y esta distribución de competencias no podría alterarse sin reformar la Ley Fundamental*”.

<sup>27</sup> La norma constitucional de esa provincia, dice textualmente: “*Todos los habitantes de la provincia tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna, la que, junto a los servicios con ella conexos y la tierra necesaria para su asentamiento, tienen un valor social fundamental. La vivienda única es inembargable, en las condiciones que fija la ley.*” Por su parte, la ley 8067 (1991), dispone en su artículo 1º: “*Considérase automáticamente inscrita de pleno derecho como bien de familia a partir de la vigencia de esta Ley, a los fines previstos en el artículo 58 de la Constitución Provincial, la vivienda única que cumpla con los requisitos establecidos en la Ley Nacional Nº 14.394 y en la Ley Provincial Nº 6074*”.



temática de una manera similar a la ley 14.432, fundándose -en lo primordial- en que estas normas invaden las facultades expresamente conferidas al Congreso Nacional por el artículo 75 inciso 12 de la Constitución Nacional, pues no se trata de una norma de la seguridad social sino de derecho común, encontrándose la cuestión regulada por la ley 14.394 de bien de familia.

Concluimos, aunque muy lejos de agotar el tema, que pareciera que para los tribunales inferiores el seguimiento de los fallos de la Corte Nacional implicaría que no es necesario abocarse a un mayor detenimiento de la cuestión planteada, ya que “(...) *si no existe una ley nacional que disponga la inembargabilidad e inejecutabilidad de todo inmueble destinado a vivienda única y de ocupación permanente de manera automática como lo hace la ley provincial 14.432, ésta deviene en inconstitucional por tratarse de una materia delegada en los términos del art. 75 inc. 12 de la ley fundamental*”, pues lo importante radicaría en que “(...) *más allá de estar convencido [el magistrado] sobre la necesidad de establecer un sistema automático como el que prevé la ley cuestionada, encuentro que la afectación voluntaria de la ley nacional de bien de familia 14.394 igualmente cumple con el estándar contenido en los pactos y tratados internacionales*”<sup>28</sup>.

Ello así, considerando que la garantía del artículo 14 bis de la Constitución Nacional importa una obligación de fuente constitucional y convencional, consistente en desarrollar políticas públicas que posibiliten el acceso a la vivienda digna, “*pero de ella no se puede inferir la necesidad de que su inembargabilidad o inejecutabilidad sea automática*”<sup>29</sup>.

▪ Y, por último, nos permitimos incluir la mención de la *Ley de Acceso Justo al Hábitat*<sup>30</sup>, finalmente publicada el día 7 de octubre de 2013, luego de ser aprobada en 2012 y discutida durante casi cuatro años, que contiene entre sus principales ejes<sup>31</sup>, temas referidos a su concepción como una herramienta -jurídica e instrumental- al servicio de la provincia y los municipios para enfrentar la problemática de exclusión habitacional y urbana; generar y facilitar la gestión de proyectos habitacionales, de urbanizaciones sociales y de procesos de regularización de barrios informales; ocuparse de la carencia del estado en materia de suelo (urbanizado y a urbanizar) e instalar un debate impostergable sobre el *derecho a la vivienda*<sup>32</sup> y a la ciudad.

En este sentido, se garantiza a todos los habitantes de la Provincia el *derecho al uso y goce de la ciudad y de la vivienda*, el que comprende el derecho: a) a un lugar adecuado para vivir en condiciones que favorezcan la integración plena a la vida urbana; b) a acceder a los

---

<sup>28</sup> Del voto del Dr. LOUSTAUNAU, que conformara el fallo de Cámara citado (causa “*Rabaza*”).

<sup>29</sup> Ídem referencia anterior.

<sup>30</sup> Ley 14.449, promulgada por Decreto N° 28/13 del 9-I-13 (B.O. del 7-X-2013, N° 27156 -suplemento-) y reglamentada por el Decreto N° 1062 de 2013, crea el Programa de lotes, el Régimen de integración socio-urbana de villas y asentamientos precarios, el Fondo Fiduciario Público “*Sistema de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat*” y el Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat.

<sup>31</sup> Para ampliar, consultar dictamen brindado por la Universidad Nacional de Lanús, Centro de Derechos Humanos, de fecha 28-XI-2012.

<sup>32</sup> El *derecho a una vivienda y a un hábitat digno*, según se define en el art. 3º, “*comporta la satisfacción de las necesidades urbanas y habitacionales de los ciudadanos de la Provincia, especialmente de quienes no logren resolverlas por medio de recursos propios, de forma de favorecer el ejercicio pleno de los derechos fundamentales*”. Se fijan, a su vez, determinados *parámetros de calidad*, referidos a prioridades de emplazamiento, cobertura de servicios y equipamientos urbanos básicos, calidad constructiva y diseño edilicio, accesibilidad, entre otros (v. art. 15).

equipamientos sociales, a las infraestructuras y a los servicios; c) a desenvolver apropiadamente las actividades sociales y económicas; y, d) a usufructuar de un hábitat culturalmente rico y diversificado<sup>33</sup>.

Esta norma concibe y promociona el desarrollo de ciudades inclusivas y alienta su gestión democrática en los procesos de toma de decisiones (v. arts. 13, 16 inc. “d”, 57 a 59), debiendo asumir el Estado provincial un rol regulador entre el déficit, la especulación y la competencia desigual por el suelo urbanizable -aún los degradados-, hasta hoy solo al alcance de los sectores de mayor poder adquisitivo.

Pretende, además, constituir en un instrumento que impulse el crédito y el micro crédito para la mejora del hábitat (refacción, instalaciones, redes)<sup>34</sup>, para grupos familiares no sujetos de crédito para la banca formal, asegurando a los beneficiarios un efectivo proceso de regularización dominial. Define el concepto lotes con servicios (dotación de redes de infraestructura) y le brinda carácter legislativo a la integración socio-urbana de villas<sup>35</sup> y asentamientos precarios<sup>36</sup> (sección II de la ley), ordenando su relevamiento a través de la creación de un registro específico a tal efecto (art. 28).

En un rápido paneo de sus disposiciones más relevantes: crea la figura del “*Consortio Urbanístico*”, asociación privado-pública para ampliar la oferta de tierra urbanizada, con aportes de inmuebles, obras de urbanización o de edificación (arts. 55 y 56); define los hechos generadores de la participación del Municipio en las valorizaciones inmobiliarias (art. 46); establece la cesión del 10% de la superficie de nuevos emprendimientos de clubes de campo o cualquier forma de urbanización privada, cementerios privados y centros comerciales que tengan más de 5000 m2 de superficie, para ser destinada a vivienda social, urbanizaciones sociales o su equivalente en dinero (art. 51); y crea el “*Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat*”, en el que se encuentran representadas las organizaciones territoriales, los movimientos sociales, organismos de derechos humanos, organizaciones no gubernamentales, la comunidad universitaria y representantes del poder legislativo (arts. 60 y 61).-

### **5.- El papel del poder administrador.**

Ante la profusidad de la normativa local reseñada, nos proponemos ahora echar una rápida mirada a las numerosas “*ventanillas*” administrativas, a través de las cuales han de peregrinar los habitantes de la Provincia, para plantear sus problemas habitacionales y requerir la protección de sus derechos, aspirando -en el mejor de los casos- a ser incluidos en los programas o planes existentes en materia de vivienda.

---

<sup>33</sup> Conf. art. 11.

<sup>34</sup> Conf. Sección III; arts. 37 a 43.

<sup>35</sup> Urbanizaciones o autourbanizaciones informales producto de ocupaciones de tierra urbana vacante o de la afectación de tierras fiscales por el Estado para asentar a familias provisoriamente. Sus características: producen tramas urbanas irregulares, no son barrios amanzanados sino organizados en intrincados pasillos, las viviendas son construidas con materiales precarios o de desecho, cuentan con alta densidad poblacional y con escaso o nulo espacio verde e infraestructura auto provista (conf. definición del art. 27 inc. “b”).

<sup>36</sup> Barrios informales en los que sus trazados urbanos tienden a ser regulares y planificados, son generalmente decididos y organizados colectivamente, están ubicados en su mayoría sobre tierra degradada, los ocupantes buscan legitimarse como propietarios, las viviendas tienen algún nivel de firmeza, se han reservado espacios públicos para plazas y otros equipamientos y se han ido formalizando paulatinamente las redes de servicios públicos (art. 27 inc. “c”).

▪ Aparece así, en el ámbito del Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros, la *Subsecretaría de Coordinación de Políticas Territoriales*, cuyas misiones se orientan -precisamente- a la implementación de políticas a fin de propiciar la inclusión social de los sectores marginados, especialmente en villas y asentamientos, a través de la dinamización de programas ya existentes en la Provincia y contemplando la creación de nuevos programas en coordinación con los organismos competentes en la materia<sup>37</sup>.

▪ En el Ministerio de Infraestructura, la *Subsecretaría de Servicios Públicos* y la *Dirección Provincial de Fortalecimiento de las Organizaciones Sociales* proponen la participación ciudadana en un nuevo rol, que tiene como finalidad contribuir al desarrollo de enfoques, prácticas, mecanismos e instrumentos de gestión democráticos y participativos en el gobierno provincial, buscando un mayor acercamiento entre el estado y la sociedad civil. Para cumplir con ese propósito, desarrolla acciones de capacitación y empleo a las organizaciones sociales, promoviendo sistemas de participación ciudadana. Su principal objetivo es resolver problemas concretos de la población y la promoción del desarrollo integral<sup>38</sup>.

A su vez, dentro de la estructura de la *Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda* encontramos al *Instituto Provincial de la Vivienda*<sup>39</sup>, creado en 1956, cuyas misiones y funciones reconocen -desde hace muchos años- una vinculación directa con el tema que nos ocupa, no obstante lo cual, en la misma cartera ministerial, podemos observar dependencias con desempeño competencial “superpuesto” -por su similitud funcional-, como: la propia *Subsecretaría Social de Tierras* que “...pasó a ser parte fundamental del plan estratégico territorial provincial, de su visión integral y de sus instancias de planificación”, basando sus acciones en tres pilares de gestión: la regulación dominial, la intervención en asentamientos y la obra pública con alto contenido social; la *Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial*, destinada a planificar el territorio contribuyendo a la definición de líneas de acción estratégicas, que se traducen en instrumentos de gestión, entre otras áreas que podrían citarse.<sup>40</sup>

▪ Y en el Ministerio de Desarrollo Social, la *Subsecretaría de Políticas Sociales*, que registra entre sus funciones la de “coordinar, formular e implementar programas y acciones vinculados al desarrollo de iniciativas de construcción de viviendas sociales, de autoconstrucción de viviendas, de mejoramiento y equipamiento de infraestructura social básica y de construcción, mejoramiento y equipamiento de infraestructura comunitaria”<sup>41</sup>.

Por último, y a fin de complejizar aún más la cuestión, es preciso resaltar que, amén de los organismos enumerados, existen también en la provincia diversas *operatorias* para la ejecución de políticas de vivienda. De acuerdo a la información que brinda en su página web

---

<sup>37</sup> <http://www.gob.gba.gov.ar/portal/subsecretarias/SubCoordinacion/>

<sup>38</sup> <http://www.mosp.gba.gov.ar/sitios/fortalecimiento/index.php>

<sup>39</sup> <http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/>

<sup>40</sup> Datos tomados de la fuente web estatal <http://www.mosp.gba.gov.ar/>, donde además pueden consultarse los enlaces a otras dependencias como la Dirección Provincial de Tierras: “Regularización Dominial: Hacia la Seguridad Social” (sic); la Dirección Provincial de Escrituración Social; “Regularización Dominial: Hacia la Seguridad Social.” (sic); la Dirección Provincial de Programas de Vivienda Social. “Regularización Dominial: Hacia la Seguridad Social.” (sic).

<sup>41</sup> [http://www.desarrollosocial.gba.gov.ar/institucional/subsecretarias\\_pol\\_soc.php](http://www.desarrollosocial.gba.gov.ar/institucional/subsecretarias_pol_soc.php)

el Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, los distintos programas con vigencia en el ámbito local se distinguen, según su origen, en<sup>42</sup>:

- Federales: *Programa Federal de Construcción de Viviendas*; *Subprograma Federal de Construcción de Viviendas con Municipios*; *Subprograma Federal Mejoramiento de Viviendas - "Mejor Vivir"*, destinado a la terminación, ampliación y refacción de la vivienda; *Programa Federal Plurianual -con fondos de ANSES- de construcción de Viviendas*; *Subprograma Federal Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios*; *Subprograma Federal de Integración Sociocomunitaria* y *Subprograma Federal Reactivación*, que pretende reactivar los planes de vivienda financiados con los recursos provenientes del FONAVI.

- Provinciales: *Programa Provincial "NUESTRA CASA"*, destinado a grupos familiares que cuenten con un empleo formal, con capacidad de ahorro, que se encuentren imposibilitados de acceder a un crédito en el mercado formal y aquellos que poseen lote propio; *Programa Provincial de Viviendas "SOLIDARIDAD"*, destinado a grupos familiares que carecen de vivienda propia, con escasa capacidad de ahorro o en situación de riesgo social, en sus cuatro modalidades (*Solidaridad con Municipios*; *Solidaridad con Entidades sin Fines de Lucro*; *Vivienda Rural* y *Con criterios bioclimáticos*); *Programa Provincial de Lote con Servicios "Construyendo futuro"*, con el fin de facilitar el acceso al suelo urbanizado de familias de bajos ingresos construyendo urbanizaciones planificadas; y, finalmente, *Programa Provincial "BUENOS AIRES HOGAR"*.

La respuesta del Estado provincial, en cuanto a la gestión administrativa para la realización del derecho a la vivienda adecuada, se traduce así en la implementación de dependencias específicas en tres ministerios, numerosas subsecretarías y direcciones provinciales, con exigencias particulares en cada una de ellas -y, por ende, distintas entre sí- para la tramitación de los reclamos que cada organismo "*estime le corresponde al ámbito de su competencia*". Ello nos lleva a pensar que, si el poder administrador cuenta con tantas "*ventanillas*" para que las personas concurren a plantear sus solicitudes -una y otra vez hasta ser escuchadas y, a partir de allí, una y otra vez hasta ser incluidas en algunas de las opciones posibles que se ajuste a "*los requisitos cuyo cumplimiento deben acreditar*"-, cuando nada de eso funciona y las personas permanecen igualmente excluidas de toda alternativa, resulta un gran contrasentido requerir que el poder judicial se abstenga de intervenir en los casos concretos que se someten a su juzgamiento -por lo general, de extrema gravedad-, por tratarse del ejercicio de facultades administrativas propias y, más inexplicable aún, que se pretenda exigir la acabada comprobación del peregrinaje interminable por cada una de aquellas "*ventanillas*".-

## **6.- La reciente respuesta del poder judicial de la Provincia de Buenos Aires.**

i. Desde la causa "*Martín y Cía. Ltda. S.A.*" (Fallos 246:303, 1960), que otorgaba primacía al artículo 31 de la Constitución Nacional, siguiendo la idea que postulaba que leyes y tratados son igualmente calificados por el Congreso, hasta el año 1992, en el que la Corte Federal se pronunciara en el caso "*Ekmejdjián c/Sofovich*" (Fallos 315:1492, 1992) -sobre libertad de expresión, derecho a réplica-, reconociendo prioridad al derecho internacional sobre el derecho interno, varios hitos pueden mencionarse a fin de remarcar la decisiva influencia en el diseño

---

<sup>42</sup> <http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/programas/>

de las políticas públicas vinculadas a derechos humanos que se han adoptado, a partir del impulso generado por la actividad judicial.<sup>43</sup>

En efecto, sólo por referir a alguno de ellos, ya avanzada la década del 90, observamos pronunciamientos como los recaídos en las causas “*Giroldi*” (Fallos 318:514, 1995) -exigencia de la doble instancia en materia penal- y “*Bramajo*” (Fallos 319:1840, 1996), en los que se destaca que la jerarquía constitucional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ha sido establecida por voluntad expresa del constituyente y “*en las condiciones de su vigencia*” (ver art. 75, inc. 22, párr. 2°), esto es, tal como dicha convención rige en el ámbito internacional y considerando -en particular- su efectiva aplicación jurisprudencial por los tribunales internacionales competentes para su interpretación y aplicación. A partir de allí, ya no puede sostenerse, exclusivamente, la mera “interpretación literal” de los tratados. Luego, la ampliación de la legitimación en función de lo resuelto en “*Asociación Benghalensis*” (Fallos 323:1339, 2000) y, más tarde, el caso “*Hagelin*” (Fallos 326:3268, 2003), en el que se aplica jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

ii. En cuanto al tema que –en concreto- nos ocupa, es imposible no aludir el fallo Q.64.XLVI., “*Q. C., S. Y. c. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ Amparo*” (sent. del 24-IV-2012), en el que la Corte nacional “anuncia” que existen más de cien causas para fallar en un sentido similar. Y si bien se desarrolla la idea de operatividad derivada -o atenuada- de los derechos económicos, sociales y culturales, deviene destacable que ya no se pone en discusión que este tipo de derechos sean, en efecto, *operativos*. Deja sentado, al mismo tiempo, que se trata de un debate que se enlaza a decisiones vinculadas con políticas públicas no judiciales. Inclusive, aclara que no todas las personas podrán acceder a una vivienda adecuada a través del poder judicial, haciendo mérito, en este sentido, de la situación de *extrema vulnerabilidad* acreditada (hogar monoparental, constituido por madre extranjera y niño con un cuadro de severa discapacidad, sin posibilidades de trabajo ni condiciones de habitabilidad).

Entre los aspectos más novedosos, se introduce en el análisis de cuestiones presupuestarias y de adecuación de la respuesta estatal, al poner en tela de juicio cómo fueron empleados los recursos disponibles o, mejor dicho, cómo se malgastaron frente a la adopción de una alternativa que, no sólo no representaba la de menor bajo costo, sino que tampoco resultaba ajustada y pertinente a los requerimientos concretos que la condición de salud del niño imponía al caso.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Los fallos relevados adoptan, en general, la siguiente fórmula: “(...) *en ejercicio de la jurisdicción, compete al Poder Judicial adoptar las decisiones más idóneas para asegurar la efectividad de los derechos de los accionantes. De ningún modo puede verse en ello un propósito de sustituir a los otros poderes del Estado en la definición, programación y ejecución de las políticas públicas, ni tomarse su decisión como una valoración o emisión de juicio general respecto de situaciones cuyo gobierno le son ajenas*”.

<sup>44</sup> Un análisis similar efectuó el Juez ARIAS en la conocida causa “*Asociación Miguel Bru*” (Juzgado Contencioso Administrativo N°1 de la Plata, sent. de mayo de 2012), quien al referirse a “*La asignación prioritaria de los recursos disponibles*” (considerando VIII), expresó que “*la Corte Federal ha rechazado los argumentos de tipo economicista, al sostener que no debe ser el mercado el que someta a sus reglas y pretensiones las medidas del hombre ni los contenidos y alcances de los derechos humanos. Por el contrario, es el mercado el que debe adaptarse a los moldes fundamentales que representan la Constitución Nacional y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos de jerarquía constitucional, bajo pena de caer en la ilegalidad (Fallos 327:3677, “Vizzoti”, sent. del 14-IX-2004, consid. 11). El ser humano es eje y centro de todo el sistema jurídico y en tanto fin en sí mismo -más allá de su naturaleza trascendente- su dignidad intrínseca e igual es inviolable y constituye un valor fundamental con respecto al cual los restantes valores tienen siempre carácter*

iii. Nos adentramos ya en la jurisprudencia de la Suprema Corte bonaerense.

▪ El 4 de noviembre del año 2009, se dictan tres sentencias en instancia extraordinaria (“Villanueva”, “Pueblas” y “Díaz”), motivada por recursos planteados por la Fiscalía de Estado, en las que se confirman los fallos respectivos de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de La Plata, con claro trasfondo de condena a proveer distintas prestaciones ante supuestos de desamparo de las personas involucradas y sus grupos familiares, tendientes a garantizar la satisfacción de necesidades básicas en materia de alimentación, salud, vivienda e incluso educación (a través del otorgamiento de becas de estudio). Estas decisiones se replicaron luego en más de 30 causas con el mismo alcance, en las que la Suprema Corte local, si bien no se pronuncia sobre la temática planteada –vivienda adecuada, entre otras-, al rechazar los recursos incoados contra las sentencias condenatorias, termina igualmente por efectivizar el derecho.

▪ En la causa A. 70.717, “Portillo” (sent. del 14-VI-2010), la Corte provincial determinó que la acción de amparo dirigida a solucionar la problemática habitacional, como así también, atender necesidades básicas de subsistencia y la prestación de tratamiento médico y asistencial que requerían las patologías de los integrantes de un grupo familiar en situación de extrema vulnerabilidad<sup>45</sup>, debía prosperar ante la insuficiencia de las respuestas ensayadas por las administraciones demandadas, en orden a las “*muy particulares y gravísimas circunstancias*” que motivaran el caso.

De este modo, el Tribunal amplió la condena que ya se había impuesto a la Provincia de Buenos Aires y a la Municipalidad de La Plata<sup>46</sup>, disponiendo que -coordinada y solidariamente- provean, por la vía y/o modalidad jurídica que corresponda, una vivienda adecuada a la familia actora y, hasta tanto se cumplimente esa prestación<sup>47</sup>, su alojamiento en un hotel o complejo habitacional, a su exclusivo costo y dentro de las 48 horas. Se ordena, asimismo, a las accionadas, que los incluyan en un régimen de subsidios mensual, que garantice un equivalente al monto móvil del salario mínimo y vital, para satisfacer las necesidades de supervivencia de la familia.

Ello, con aplicación de normas constitucionales -locales y nacionales- (arts. 12 incs. 1º y 3º, 15, 20 inc. 2º, 26, 28, 36 y 39 inc. 3 de la Constitución provincial y arts. 14 bis, 19, 33, 75 incs. 22º y 23º de la Constitución Nacional) e instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos (con referencia específica a lo dispuesto por los arts. 2º, 11º y ctes. del

---

*instrumental (Fallos 329:1638, “Reynoso, Nilda Noemí”; 329:4918, “Mosqueda”; y 327:3753, “Aquino”). Es por ende ilegítimo cualquier intento de invertir el orden jerárquico de las disposiciones, subordinando los derechos fundamentales a las decisiones presupuestarias”.*

En el pronunciamiento se realiza una interesante -y muy exhaustiva- evaluación de las medidas adoptadas por el Municipio de La Plata y la Provincia demandadas respecto de las necesidades concretas de los niños en situación de calle a los que se refiere el caso, disponiéndose incluso medidas para mejor proveer (como solicitud de informes al Registro de la Propiedad Automotor), con el fin de verificar aspectos relativos a la asignación presupuestaria y empleo efectivo de recursos.

<sup>45</sup> Según el propio relato del fallo, compuesto en su totalidad por personas con capacidades disminuidas, en situación de pobreza extrema y en un entorno de violencia familiar.

<sup>46</sup> En efecto, la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo con asiento en La Plata había condenado a las demandadas a *procurar la implementación del programa relativo al acceso a una vivienda* dentro de las disponibilidades presupuestarias vigentes, a favor de la amparista y su hijo menor de edad, a quien debía proveerse, además, la cobertura asistencial requerida (acompañamiento terapéutico).

<sup>47</sup> Para lo cual se les otorga un plazo de 60 días de notificada la sentencia.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; arts. 3º, 4º y cctes., de la Convención de Derechos del Niño; arts. 4º, 5º y 26º, de la Convención Americana de Derechos Humanos; arts. 8º, 22º y 25º, de la Declaración Universal de Derechos Humanos; y arts. 1º, 3º, 4º, 7º, 16º, 19º, 23º y 28º de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad). Se completa, finalmente, dicho plexo jurídico con cita de legislación provincial, directamente relacionada con los hechos del caso: la ley 10.592, régimen jurídico básico e integral para las personas discapacitadas, y la ley 13.298, de promoción y protección integral de los derechos de los niños.

Por su parte, al emitir su voto, el Dr. NEGRI sugiere que no es posible evaluar —a ese entonces— el impacto que tendrá el fallo como precedente judicial, entre los particulares y en los tribunales provinciales. Señala, en punto a ello, que no impide la gravedad del caso una reflexión sobre la realidad circundante, la que vislumbra *“un número importante de situaciones que se podrían considerar análogas y a las que por un principio de igualdad va a tener que proporcionárseles, en su momento, un tratamiento similar”*, hecho que considera puede servir *“como advertencia al poder político: la justicia social debe llegar antes y no después de la justicia judicial”*.

Pasados tres años de aquel precedente, el impacto generado es -sin duda- positivo, habiéndose seguido sus lineamientos en numerosos antecedentes en los que -vale aclarar, también frente a contextos fácticos de extrema gravedad- se dispusieron respuestas análogas (entre ellos, puede citarse la causa A. 70.738, “Cruz”, sent. del 14-VII-2010)<sup>48</sup>.

▪ Pero es recién en la causa A. 70.138, “B., A. F. c/Provincia de Buenos Aires s/Amparo – Recurso extraordinario de Inaplicabilidad de Ley” (sent. del 3-VII-2013), donde se discute con mayor profundidad el alcance del contenido del derecho a la vivienda adecuada, a la luz de los estándares internacionales establecidos —principalmente<sup>49</sup>— por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación General N° 4.

Los antecedentes de hecho que presenta el caso dan cuenta, asimismo, de un cuadro situacional por demás complicado.<sup>50</sup> Ello nos lleva a observar, en forma preliminar, que -hasta la fecha- todos los pronunciamientos dictados en la materia involucran, exclusivamente, planteos en *condiciones de extrema vulnerabilidad*, con grave afectación de un número

---

<sup>48</sup> En la instancia ordinaria de alzada, la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de La Plata, por mayoría, modificó su criterio inicial con arreglo a las pautas establecidas por la SCBA en la causa “Portillo”, las que ha venido aplicando desde entonces (causas N° 11.525, “Arce”, sent. del 1-III-11; N° 10.943, “Carrizo”, sent. del 17-III-11; N° 12.373, “Correa”, sent. del 10-XI-11; N° 14.428, “Luque”, sent. del 1-VIII-13, entre otras).

<sup>49</sup> Decimos *“principalmente”*, pues se realizan en el fallo múltiples referencias, cómo se verá a lo largo de su comentario.

<sup>50</sup> Tal como se lo describe en el pronunciamiento: la actora se encuentra desocupada, con formación escolar de nivel primario. Percibió un “plan asistencial” de \$150 desde el año 2002, que cesó en el año 2006. Su pareja -albañil- no tiene trabajo estable, sus únicos ingresos derivan de “changas” que realiza con frecuencia de 2 ó 3 días a la semana, por sumas aproximadas a los \$20 ó \$30 diarios. Conviven, junto con sus cinco hijos menores de edad, en una minúscula vivienda prefabricada de madera, levantada sobre un terreno cedido a préstamo, sin provisión de agua ni gas. El baño se halla en el exterior, sin instalar. Posee únicamente un dormitorio con dos camas, en las que duermen los siete integrantes, donde afirman que se sientan *“para comer en las camas”*. El dueño del predio les ha pedido que se retiren (del informe socio-ambiental agregado a la causa).

significativo de derechos (en la mayoría de los supuestos, salud, alimentación y vivienda adecuadas, educación, entre otros).

Por su relevancia y actualidad, nos proponemos reseñar aquí los aspectos que entendemos más notables de la decisión bajo análisis:

- La parte actora accede a la instancia extraordinaria, registrando dos pronunciamientos contrarios de los tribunales ordinarios inferiores y la denegatoria de una medida cautelar -solicitada en el año 2010- ante la propia Corte, obteniendo recién una respuesta favorable a sus pretensiones tras casi siete años de litigio.<sup>51</sup>

Dicha circunstancia, indudablemente, nos lleva a replantear si, en verdad, en el caso concreto de este grupo familiar, podemos hablar de la pretendida satisfacción de las necesidades impostergables y urgentes que involucraban sus reclamos, a través de una decisión que dista mucho de ser oportuna.

Es que, por el tiempo transcurrido desde la interposición de la acción, podríamos válidamente inferir que, por ejemplo, alguno de los cinco hijos de la actora -sino todos-, en aquel entonces menores de edad, han debido transitar su niñez en la denunciada situación de desamparo y extrema pobreza, consolidándose en ese período de especial protección la violación de los derechos que con el presente fallo se persigue resguardar.

Retomando el comentario, como ya lo anticipáramos, la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de La Plata confirmó -por mayoría<sup>52</sup>- la sentencia de primera instancia<sup>53</sup>, que rechazó la acción de amparo interpuesta por A.F.B., por sí y en representación de sus cinco hijos, con el objeto de lograr la provisión de una vivienda digna para su grupo familiar y una renta básica para cada uno de los niños. El titular del Juzgado en lo Civil y Comercial Nº 11 de La Plata, por su parte, había declarado improcedente el amparo con fundamento en el carácter excepcional y subsidiario de dicha vía procesal, así como en la ausencia de arbitrariedad o ilegitimidad manifiesta en el obrar de la Administración, por no encontrarse acreditado en autos que la interesada hubiese efectuado reclamos fehacientes ante la autoridad administrativa competente con antelación al inicio de la acción judicial.

- Abre el acuerdo el Dr. NEGRI, cuyo voto hace mayoría -de fundamentos concordantes-, con duras críticas a la postura asumida en la sentencia impugnada, sosteniendo para ello que, al concluirse que no existió "*ejercicio activo de los derechos*" por parte de la

---

<sup>51</sup> La acción de amparo se interpuso el 26-IX-2006. El titular del Juzgado en lo Civil y Comercial Nº 11 de La Plata dicta sentencia definitiva con fecha 2-XI-2007, la que es confirmada por la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de ese Departamento Judicial mediante pronunciamiento del 3-II-2009.

<sup>52</sup> Conformada por el voto del Dr. SPACAROTEL, al que presta adhesión el Dr. DE SANTIS. Por el contrario, la posición minoritaria —asumida por la Dra. MILANTA— proponía revocar la sentencia de primera instancia y hacer lugar a la pretensión actora.

<sup>53</sup> Ello así, en tanto si bien se consideró acreditada en el caso la situación de extrema vulnerabilidad, con "*patentización de necesidades básicas insatisfechas representadas a través de dificultades materiales, económicas, alimentarias, laborales, sanitarias, educacionales y de vivienda ... sin recursos elementales para subsistir*" de la señora B. y su núcleo familiar y que tal estado de necesidad y la vigencia de cláusulas constitucionales y de instrumentos internacionales de derechos humanos imponían al Estado conductas positivas en resguardo de los derechos invocados, sorprendentemente -luego de tales conclusiones- entendió que no se verificaba una conducta ilegítima o arbitraria de la autoridad demandada ante la *falta de demostración por parte de la actora del ejercicio activo de los derechos que alegaba como conculcados en sede administrativa*.



accionante, incurre el Tribunal *a quo* en absurdo y vulnera lo normado por los artículos 20 y 43 de las Constituciones provincial y nacional, los artículos 8.I y 25.I de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, en sintonía con tales postulados, lo resuelto por el ese Tribunal al considerar a la vía del amparo como instrumento eficaz para concretar la protección frente a situaciones en las que se encuentran en juego derechos como los de autos.<sup>54</sup>

Refiere, al respecto, que ni la Constitución nacional ni los tratados internacionales por ella receptados -que conforman el piso de regulación de la garantía fundamental del amparo- establecen una restricción como la que implicaría una interpretación contraria<sup>55</sup> a la par que señala que *"el derecho a una tutela judicial efectiva exige que ninguna argumentación relacionada con las específicas competencias de los distintos departamentos del Estado pueda ser oponible al particular como forma de evitar o retrasar el ejercicio de un derecho"*.

Advierte, en concreto, que ya al momento de dictarse la sentencia de primera instancia, tanto el juez que previno como la Provincia y la Municipalidad demandadas, se hallaban en conocimiento efectivo de la situación particular de la actora, no efectuando ningún tipo de propuesta de satisfacción de los derechos vulnerados.

Entre otras consideraciones, refiere que *"una alimentación adecuada y una vivienda digna están inseparablemente vinculadas a la vida como sustrato ontológico de la personalidad y son indispensables para el disfrute de otros derechos humanos. Una y otra se encuentran reconocidas como parte integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, base común de la armonía social"*.

Así, ante el pedido concreto de provisión de una vivienda donde constituir un vínculo familiar autónomo y de cobertura de necesidades básicas insatisfechas, por entrar en juego los derechos vinculados con la protección de la familia<sup>56</sup> y la realización de los derechos de los niños integrantes de la misma<sup>57</sup>, juzga necesario determinar una específica conducta a desarrollar en lo inmediato por el Poder Administrador, *"a fin de revertir cuanto antes la insostenible situación descrita, concretar la consecución de la igualdad y el cumplimiento del mandato ético ínsito en todo derecho de asegurar y promover el respeto a la persona humana"*.

Reitera, por último, lo manifestado en la causa *"Portillo"* (A. 70.717, cit.), dando cuenta de un número importante de situaciones que se podrían estimar análogas y a las que por un principio de igualdad tendría que proporcionárseles, en su momento, un tratamiento similar.

- En el voto del Dr. SORIA,<sup>58</sup> si bien se retoma la idea de *"operatividad derivada"* de los preceptos que consagran esta clase de derechos sociales, en el sentido de que si bien por su solo enunciado no confieren a los ciudadanos una acción judicial para solicitar su satisfacción (conf. doctr. CSJN, fallo *"Q. C., S. Y. c. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/Amparo"*, sent.

<sup>54</sup> Conf. doct. SCBA, causa C.109.950, *"Richter"*, sent. del 9-IX-2009.

<sup>55</sup> Con cita de doct. causa B. 64.119, *"Asociación de Personal Jerárquico y Profesional de la Municipalidad de Morón, Hurlingham e Ituzaingó"*, sent. del 5-V-2010.

<sup>56</sup> Con cita de los arts. 14 bis, 16, 19, 28, 75 incs. 22 y 23, CN; VI, Declaración Americana; 16 párr. 3, 22 y 25, DUDH; 2.2, 3, 6, 12, 18 y 27.2, Convención de los Derechos del Niño; 17, 19, Convención Americana; 2.2, 10 párr. 1, parte 1 y 11, PIDESC; 23, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; art. 36.1, Const. Pcial.

<sup>57</sup> Art. VII, Declaración Americana; 25.2, DUDH; 2.2, 3, 6, 12, 18, 23, 24 y 27, Convención de los Derechos del Niño; 19, Convención Americana; 2.2, 10.3 y 11.1 y 12 inc. a, PIDES; 24.1, Pacto Internacional de Derecho Civiles y Políticos; 36. 2 y 3, Const. Pcial.

<sup>58</sup> Adhiere a la solución propuesta por el Dr. NEGRI.

de 24-IV-2012, considerando 11), señala que aquéllos vinculan y obligan al Estado, al tiempo que permiten a los jueces un *escrutinio de razonabilidad* y los habilitan para *disponer medidas en casos extremos*, en cuanto se verifique la afectación de un *núcleo esencial que atañe al reconocimiento mínimo e impostergable de tales bienes jurídicos*.

Y, en lo que interpretamos como una profundización de esta línea argumental, apunta muy claramente el magistrado que la ausencia de políticas públicas formalizadas, evaluables y sustentables, para reducir los niveles de exclusión social, desconoce el *contenido normativo mínimo* de aquellos mandatos o estándares constitucionales, autoimpuestos por el Estado.

Refiere, asimismo, que las *preferencias* en cuanto al goce efectivo de derechos como los comprometidos en el caso, han sido establecidas por el propio legislador, citando, a tal efecto, lo dispuesto por los artículos 5, 33 y 35 de la ley 26.061, que proveen concretas reglas de prevalencia en la protección de niños y adolescentes<sup>59</sup> y -en lo referente al acceso a la vivienda digna- la ley 24.464<sup>60</sup>, que impone a las autoridades observar determinadas prioridades en la selección de los adjudicatarios (art. 12 inc. e).

- El voto del Dr. DE LÁZZARI<sup>61</sup>, por su parte, deviene fundamental para analizar por qué carriles transitarán los pronunciamientos del Tribunal en los próximos años. En efecto, se citan en su intervención no sólo autores contemporáneos -como GARGARELLA o ABRAMOVICH-, sino distintos conceptos expresados, por ejemplo, por la Corte Constitucional de Colombia.<sup>62</sup>

En lo que interesa destacar, analiza las condiciones de acceso a la vivienda previstas en los programas existentes<sup>63</sup>, a fin de establecer si contemplan el *trato preferencial en perspectiva de derechos* que la Constitución Nacional dispone (arts. 14 bis, 16 y 75 incs. 19, 22, y 23), con apoyo en los distintos tratados de rango constitucional (arts. 2, 10 a 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; art. 27.3, Convención de los Derechos del Niño) y en las Observaciones Generales Nº 4 y 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y, en particular, si son instrumentos *adecuados* para obtener una vivienda y cumplir con la condición de ser *asequibles* para el grupo familiar, cuyos condicionamientos lo sitúan en la categoría de colectivo que merece protección preferente.

Concluye, en este sentido, que dichos programas no contemplan ese *trato preferencial en perspectiva de derechos*, ni se corresponden con el *contenido mínimo* que marca el derecho a la vivienda adecuada de ser asequible para el grupo (con cita del art. 11.1, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), circunstancias que habilitan que el Poder Judicial, como garante de la efectividad de los derechos, conceda un deber de prestación a cargo del Estado.

Remarca que es de vital importancia que los ciudadanos conozcan los medios para poder ejercer y hacer reconocer sus derechos, a partir de reglas básicas de procedimiento

---

<sup>59</sup> En igual sentido, arts. 4, 6 y 7 de la ley 13.298; como también la ley 10.592, al establecer el régimen para la tutela integral de la discapacidad.

<sup>60</sup> A cuyas reglas adhirió la Provincia mediante la ley 11.663.

<sup>61</sup> También adhiere al voto y solución propuesta del Dr. NEGRI, agregando consideraciones.

<sup>62</sup> En alusión a la sentencia T N 533/92: "Ricardo Rivera c/Estado Colombiano", del 23-IX-1992.

<sup>63</sup> Evalúa puntualmente las condiciones exigidas por cada uno de ellos, estableciendo el grado de efectividad de dichos instrumentos en relación a la actora y, a partir de allí, su adecuación al tipo de ayuda que el grupo familiar requiere.

previamente establecidas, y que -en ese cometido- el accionar positivo del Estado tome en cuenta las necesidades jurídicas de especial consideración de los grupos en condiciones de vulnerabilidad.

Por último, antepone a la argumentación del Fisco sobre el grave peligro de desequilibrar el sistema financiero, lo dispuesto por los artículos 6 y 7 de la ley 13.298, que determinan *prioridad presupuestaria con asignación privilegiada de recursos públicos* en las áreas relacionadas con el auxilio a la familia,<sup>64</sup> señalando que, incluso si no estuviera afirmado en la ley dicho *principio de prioridad*, estando presentes las obligaciones asumidas por el Estado de protección a grupos vulnerables, la actividad presupuestaria no debería alterar el ejercicio de los derechos humanos (arts. 28 y 75 inc. 8 de la Constitución nacional), debiéndose interpretar que "*el máximo de recursos disponibles*" previsto en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se refiere al presupuesto completo.

- Al emitir su voto el Dr. HITTERS, tal como se manifestara en otras oportunidades, desarrolla distintas reflexiones, siguiendo las pautas de interpretación plasmadas en las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el sentido que expusieramos en el acápite tercero del presente trabajo al cual remitimos, relativas -entre otras- al concepto de "*progresiva efectividad*", a la obligación del Estado de adoptar *programas de relativo bajo costo* que protejan a los miembros vulnerables de la sociedad y de desarrollar un *adecuado diagnóstico y evolución de la situación* en relación a cada uno de los derechos comprometidos, y a la *efectividad de un piso mínimo de derechos fundamentales*, que no puede depender de voluntades políticas, disponibilidades presupuestarias, necesidades de ajuste del gasto público o de la cantidad de personas carecientes.

Detalla, finalmente -y de modo muy ilustrativo- que, si el Estado pretende evitar la condena en su contra, debe exponer: i) el diagnóstico de situación de cada uno de los derechos fundamentales objeto del amparo; ii) una descripción concreta y precisa de las políticas públicas vigentes en materia de vivienda, así como de asistencia social, detallando los requisitos para su goce, los estándares establecidos para definir las prioridades y el grado de satisfacción alcanzado y iii) en tanto el goce del derecho no sea pleno, acreditar circunstanciadamente que ha invertido hasta el máximo de los recursos disponibles, asegurando un mínimo de su disfrute.

Aclara, al respecto, que las defensas fiscales han omitido brindar toda precisión sobre la sustancia del conflicto, pese a la existencia: i) del Sistema Federal de Viviendas establecido mediante ley 24.464 -al que la Provincia adhirió mediante ley 11.663-; ii) de los consecuentes programas federales y provinciales ejecutados y en ejecución y iii) del registro de demanda único y permanente de vivienda y mejoramiento habitacional, creado mediante Resolución 1577/98, dejando al desnudo los elementos emergentes de los diversos informes producidos por dependencias oficiales, la insuficiencia y desajuste de tales respuestas a la realidad de la accionante (previo análisis, en particular, de cada uno de ellos).

- Para concluir, señalamos que la sentencia condena a la Provincia y a la Municipalidad de La Plata a que -coordinada y solidariamente- provean, por la vía y/o modalidad jurídica que corresponda, una vivienda adecuada a la familia constituida por A.F.B. y sus cinco hijos menores de edad y, hasta tanto se dé cumplimiento a la aludida prestación, el

---

<sup>64</sup> Con cita, además, de lo dispuesto por los arts. 2.1.,P.I.D.E.S.C. y arts. 3, 4 y 27.1 de la Convención de los Derechos del Niño.

alojamiento de los nombrados en un hotel o complejo habitacional, a su exclusivo costo y dentro de las 48 horas. Ordena, asimismo, a las accionadas a incluir a la señora B. y su grupo familiar en un régimen de subsidios mensual, que garantice un equivalente al monto móvil del salario mínimo y vital, para satisfacer las necesidades de supervivencia de la familia.

▪ En términos similares se ha expedido el máximo Tribunal provincial al fallar recientemente en la causa A. 71.535, "*A., G. C. Amparo. R.E.N.-R.I.L.*" (sent. del 30-X-2013), reiterando, en líneas generales, los fundamentos esgrimidos en el precedente analizado; pero, en esta ocasión, a fin de rechazar los recursos extraordinarios deducidos por las accionadas -Provincia de Buenos Aires y Municipalidad de La Plata-, contra la sentencia dictada por la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de La Plata, que confirmara parcialmente el pronunciamiento de primera instancia que, en lo sustancial, hizo lugar a la acción de amparo promovida por la señora G. C. A., en representación de sus hijos menores de edad, solicitando distintas prestaciones alimentarias, de vivienda, de salud y de otorgamiento de subsidios suficientes para acceder a un nivel de vida adecuado.-

### **7.- Breves Conclusiones**

Aun cuando, como ya lo señaláramos, los casos resueltos por los tribunales han involucrado -hasta el momento- situaciones de extrema vulnerabilidad social, con grave afectación de un conjunto de derechos, observamos que los ejes del debate judicial trasuntan hoy, no ya por la aplicación o no de la normativa internacional de protección de los derechos humanos y las consecuentes construcciones jurídicas en torno a ello, sino que la argumentación se diseña directamente a partir de la vigencia de los estándares internacionales establecidos por los organismos pertinentes -en el caso del derecho a la vivienda adecuada, principalmente por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales-, con referencias específicas a: la *operatividad del contenido mínimo* del derecho en cuestión; la *tutela preferente* y, en ese sentido, el examen del cumplimiento de la prioridad presupuestaria con asignación privilegiada de recursos; la evaluación -aunque aún incipiente- de cuestiones presupuestarias y la comprobación, en cada caso concreto, de la *adecuación* -o no- de las respuestas ofrecidas a la situación de vulneración de derechos planteada, lo que ha llevado incluso a la consideración específica -en términos de razonabilidad, condiciones exigidas, posibilidades efectivas- de las políticas públicas implementadas por el poder administrador, a través de sus distintos planes y programas.

La ponderación de dichos elementos posee -como quedó visto a partir del análisis de la reciente jurisprudencia de la Corte provincial- incidencia directa en la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales y su efectiva realización, a la par que permite mejorar la calidad del debate público sobre estas cuestiones.

Coincidimos en que el marco referencial que debería guiar a los jueces de la instancia inferior y la superior "*es el garantismo, instrumento propio del Estado Social de Derecho, que define la sinceridad de lo que proclama a partir de continuos test de eficacia a demostrar*", en cuyo contexto, la operatividad que en las decisiones se le adjudica a los derechos sociales, hace de la Constitución y los Pactos Internacionales un instrumento rico y generoso que los obliga en

términos en otras épocas desconocidos. Atrás queda el artificio de sostener que esas normas eran sólo programáticas.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> CORNAGLIA, Ricardo J.; *“El derecho social y constitucional a la vivienda. La operatividad de los derechos humanos”*; publicado en LLBA 2010 (julio), 627, en comentario a *“P., C. I. y otro c. Provincia de Buenos Aires”* (SCBuenosAires).