

### **Autoridades de la Universidad**

Dr. Fernando Fragueiro  
Rector

Dr. Ricardo F. Crespo  
Vicerrector de Investigación

Guillermo Surraco Bähler  
Vicerrector de Estrategia y Operaciones

Dr. Julio Durand  
Secretario General

Dr. Gabriel Noussan  
Consejero

Dr. Juan Pablo Magdaleno  
Consejero

### **Autoridades de la Facultad de Derecho**

Mag. Jorge Albertsen  
Decano

Dr. Carlos González Guerra  
Vicedecano

Dr. Rodolfo L. Vigo  
Dr. Pedro Rivas Palá  
Consejeros

### **Autoridades del Departamento de Derecho Judicial**

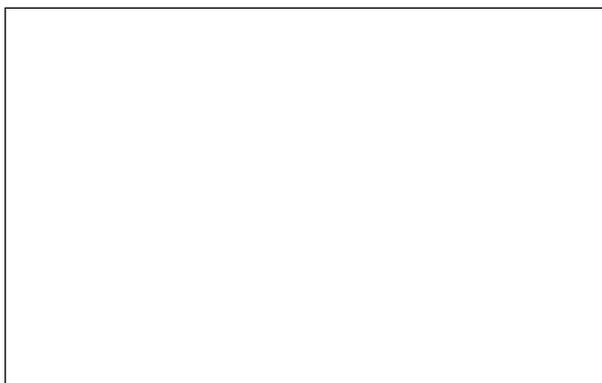
Dr. Rodolfo Vigo  
Director del Departamento de Derecho Judicial

Mag. María Gattinoni de Mujía  
Directora Ejecutiva de la Maestría en Magistratura y Derecho Judicial

Mag. María Rosa Dabadie  
Coordinadora del Departamento de Derecho Judicial

### **Miembros del Consejo Académico y Consejo Editorial de la Colección Cuadernos de Derecho Judicial**

María Gattinoni de Mujía  
Domingo Sesín  
Enrique V. del Carril  
Rafael Nieto Navia  
Néstor Sagués  
Rodolfo L. Vigo



© María Isabel Di Filippo, 2014  
© de esta edición, La Ley S.A.E. e I., 2014  
Tucumán 1471 (C1050AAC) Buenos Aires  
Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723

*Impreso en la Argentina*

Todos los derechos reservados  
Ninguna parte de esta obra puede ser reproducida  
o transmitida en cualquier forma o por cualquier medio  
electrónico o mecánico, incluyendo fotocopiado, grabación  
o cualquier otro sistema de archivo y recuperación  
de información, sin el previo permiso por escrito del editor y el autor.

*Printed in Argentina*

All rights reserved  
No part of this work may be reproduced  
or transmitted in any form or by any means,  
electronic or mechanical, including photocopying and recording  
or by any information storage or retrieval system,  
without permission in writing from the publisher and the author.

Tirada: xxx ejemplares

I.S.B.N. xxx-xxx-xxx-xxx-x

MAESTRÍA EN MAGISTRATURA Y DERECHO JUDICIAL

**María Isabel Di Filippo**

Dirección: Dr. Alfonso Santiago

DESAHUCIO Y DERECHO A LA VIVIENDA DE PERSONAS VULNERABLES.  
EL ROL DEL JUEZ EN EL SISTEMA JURÍDICO ARGENTINO

Julio de 2014



## BIOGRAFÍA

María Isabel Di Filippo nació en la Ciudad de Buenos Aires el 3 de mayo de 1956. Se graduó en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires con el título de abogada en el año 1981, donde cursó la carrera docente hasta obtener, por concurso, el cargo efectivo de Jefe de Trabajos Prácticos para la materia Derecho Civil IV, y fue Adjunta Interina para Derecho Civil I, hasta 1999 y 1998, respectivamente. Se desempeñó en la Universidad Católica Argentina como auxiliar docente, en la Facultad de Derecho, para la materia Derecho Civil I, y en la Facultad de Ciencias Económicas, para el Seminario Jurídico Contable, respectivamente, hasta 1996. Es Doctora en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad del Museo Social Argentino —su tesis obtuvo la calificación de 9 (nueve) puntos en el año 2008—. En 2013 se graduó con diploma de honor como Magister en Derecho y Magistratura Judicial, en la Universidad Austral. Bajo la dirección del Dr. Alfonso Santiago (h) elaboró su trabajo final, distinguido con diploma y medalla a la mejor tesis de derecho aplicado. Se desempeñó en el Poder Judicial de la Nación desde 1978, como empleada (hasta 1984), Secretaria de I<sup>a</sup> Instancia de la Justicia Nacional en lo Civil (1984-1991), Secretaria de la Excma. Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, sala A (1991-2005) y —previo concurso de antecedentes y oposición— titular del Juzgado Nacional en lo Civil n. 58 desde 2005 hasta la fecha. Es autora de diversos artículos de doctrina y dos libros. Además, ha colaborado en dos obras dirigidas por el Dr. Julio César Rivera y Elena Highton de Nolasco, respectivamente. Asistió a numerosas conferencias, jornadas y seminarios en nuestro país. Y participó en diversos seminarios organizados por la International Judicial Academy —programa organizado por el Federal Judicial Center de la Suprema Corte de los Estados Unidos—, en Argentina y USA. Actualmente vive en Pilar, provincia de Buenos Aires, junto a su esposo Carlos Manuel Bertacchini Ugarteche y sus dos hijos José Francisco y Carlos Manuel.



## **PRÓLOGO. DESALOJO Y DERECHO A LA VIVIENDA. ROLES INSITUCIONALES, DE MARÍA ISABEL DI FILIPPO**

El art. 14 “nuevo”, usualmente llamado “bis”, de la Constitución Nacional, reconoció en su última parte, en 1957, el derecho de los habitantes al “acceso a una vivienda digna”.

Contemplado en su momento como una suerte de poesía constitucional, tal cláusula —necesariamente multívoca, con varias acepciones posibles— deambuló como una regla programática, válida más como sugerencia al legislador, o si se prefiere, “criterio de normación”, que como precepto imperativo para él. Y desde la perspectiva de los posibles beneficiarios, funcionó como una promesa lanzada hacia un futuro indeterminable, cuyo despliegue y operatividad quedaba vedada para los jueces, al resultar, se decía, cuestión política no justiciable.

Es cierto que desde el Estado se han instrumentado varios planes de vivienda, con ciertos resultados, pero que no han resuelto con suficiencia el problema.

Desde aquel parto constitucional, mucha agua ha pasado bajo el puente. Por un lado, el fenómeno de la *motorización* de la Constitución, que tiende a tornar como operativos a la mayor parte de los artículos constitucionales. Por otro, una fuerte presión del derecho internacional de los derechos humanos, liderado en este caso por el Pacto Internacional de los derechos económicos, sociales y culturales, que ha subrayado el papel del derecho a la vivienda adecuada, como derecho fundamental (art. 11). En tercer lugar, un activismo judicial cada vez más intenso, producto de demandas sociales apremiantes que golpean las puertas de los tribunales cuando el Poder Ejecutivo, o el Legislativo, no atienden debidamente los derechos en juego. La doctrina de la inconstitucionalidad por omisión, moldeada frecuentemente por la judicatura, ha sido una herramienta decisiva en tal quehacer.

En un contexto harto problemático, con más de ciento diez millones de latinoamericanos que habitan en tugurios, y un déficit habitacional del cincuenta por ciento en Nicaragua u Honduras, o de un treinta por ciento en Argentina, Bolivia o El Salvador, según detalla la autora (p. 38 y 39), nos presenta ahora esta motivante obra. Magíster en Magistratura y Derecho Judicial, el estudio es precisamente su tesis para la Maestría en Magistratura y Derecho Judicial de la Universidad Austral de Buenos Aires. Jueza nacional en lo civil, su oficio tribunalicio imprime al libro una nota decididamente realista.

Se trata, en efecto, de enlazar el tema de los desahucios con el atributo constitucional y convencional de alcanzar una vivienda digna. Los lanzamientos de inmuebles, aun cuando tengan perfecta legitimidad en muchos casos (no así los forzosos, producto de la mera violencia fáctica), acarrear, no obstante, y con frecuencia, la “situación de calle” de los desposeídos. El tema puede y debe tener alguna solución jurídicamente razonable. Tal es la preocupación que anima al texto.

Di Filippo propone al Poder Judicial como copartícipe de las políticas públicas (p. 122), una posición desde luego alejada de su antigua abstinencia en tales temas, derivada ésta, a su vez, de la doctrina de las *political questions*. Emergen aquí, desde luego, fantasmas de vez en cuando corporizados, como los de la omnipotencia y el *vedettismo* judicial, la invasión de otros poderes, la quiebra del presupuesto aprobado por los representantes del pueblo, la adopción de soluciones dispares y anárquicas según sea el juzgado que las disponga, en particular en un régimen de control difuso de constitucionalidad, donde los operadores judiciales son infinitos, y sus respuestas, posiblemente heterogéneas. Son desafíos que cabe reconocer y, al mismo tiempo, superar.

En trazos breves y concretos, la autora encara los aspectos más preocupantes de la cuestión y esboza sus conclusiones. Con la mira de efectivizar en serio los derechos, como diría Dworkin, y de no destruir la diferenciación entre quien hace la norma y quien evalúa su conformidad con la Constitución, postula, entre otras posibilidades, por un lado que el juez que detecta la infracción al derecho a la vivienda digna, en particular en casos de extrema vulnerabilidad, ordene la concreción del derecho. Por otro, que la ley presupuestaria contemple para ello la reasignación de partidas, para cumplir con el veredicto del caso, tomándolas por disposición de la jefatura del gabinete de ministros, de áreas que no comprometan la supervivencia humana (ps. 134/5). Para ello, sugiere una modificación de la actual ley 24.156, de elaboración del presupuesto nacional.

El libro despliega un análisis correcto, con argumentación convincente y precisa, que rehúye las divagaciones academicistas o los caminos inconducentes. Con un provechoso acopio doctrinario y jurisprudencial, y nutrida remisión a las fuentes convencionales internacionales y la jurisprudencia de nuestra Corte Suprema, esta tesis atrae por su claridad y fundamentación, acorde, igualmente, con las mejores visualizaciones del pensamiento social cristiano.

*Néstor Pedro Sagüés*

Presidente Honorario de la  
Asociación Argentina de Derecho Constitucional

## INDICE GENERAL

Biografía.....	V
Prólogo. Desalojo y derecho a la vivienda. Roles insituacionales, de María Isabel Di Filippo.....	VII
Introducción.....	1
1. Dimensiones del conflicto. Límites de la investigación. Justificación	1
2. Objetivos .....	4

### CAPÍTULO I

Sistema jurídico argentino. Normas, principios y valores involucrados ...	7
1.1. Derecho constitucional y convencional.....	7
1.2. La protección substancial .....	10
1.2.1. Operatividad de las fuentes internacionales .....	10
1.2.2. Las Naciones Unidas .....	14
1.2.3. Historia reciente .....	16
1.2.4. Control del CIDESC .....	19
1.3. Herramientas procesales.....	20
1.4. Una propuesta clásica .....	23

### CAPÍTULO II

El sistema republicano y el desempeño funcional de los roles constitucionales .....	27
2.1. Interpretación .....	27
2.2. El rol del juez y su función política.....	33
2.3. Un llamado ético a la interdisciplina institucional.....	37

### CAPÍTULO III

El abordaje jurisdiccional del hábitat humano .....	43
3.1. Modelos de sentencias. Decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.....	43

	Pág.
3.2. Las ventajas prácticas de la moderación frente a las dificultades del desahucio. El “día a día” del juez .....	48

#### **CAPÍTULO IV**

Atipicidad de la gestión. Medidas de acción directa. Inmediación judicial. Cooperación .....	53
4.1. Dignidad de la vivienda. Concepto y contenido .....	53
4.2. Compromisos internacionales .....	55
4.2.1. Condiciones dignas .....	55
4.2.2. Arbitrariedad e ilicitud en la gestión procesal del desahucio .....	57
4.3. Un ejemplo de adecuación de normas y cooperación institucional .....	58
4.3.1. Régimen jurídico del Gobierno de la Ciudad Autónoma de la Ciudad de Buenos Aires .....	58
4.3.2. Protocolo de Actuación en casos de usurpación de inmuebles .....	61
4.4. Otra manifestación pública en la búsqueda de labores coordinadas .....	68
4.5. Signos estadísticos a tener en cuenta .....	69
4.6. El proceso artesanal. Inmediación y cooperación .....	70
4.6.1. Sujetos procesales .....	70
4.6.2. Tipo de trámite .....	71
4.6.3. La gestión .....	73

#### **CAPÍTULO V**

Tesis superadora de falsos dilemas .....	77
5.1. El poder de juez. Remisión .....	77
5.2. Escasez de recursos disponibles. Composición y prioridades del Gasto Público Social .....	79
5.3. Función de cooperación y control del Poder Judicial en la traza de políticas públicas .....	84
5.4. La Ley de Presupuesto como herramienta a disposición de todos los poderes públicos. Reforma legislativa para un adecuado equilibrio institucional .....	85
Conclusiones .....	93
Bibliografía .....	95

## INTRODUCCIÓN

### **1. DIMENSIONES DEL CONFLICTO. LÍMITES DE LA INVESTIGACIÓN. JUSTIFICACIÓN**

Nos preguntamos si hoy los derechos humanos de contenido económico —otrora al amparo del asistencialismo— tienen una tutela adecuada. El desafío es global y, por ende, sería un punto de partida demasiado ambicioso para nuestra investigación.

Previsión y seguridad sociales, vivienda digna, salud —cobertura de prestaciones médicas, públicas y/o privadas—, ambiente sano, consumo, infortunios de tránsito, transporte y servicios públicos, concesiones viales y otros sistemas de provisión de bienes y servicios a la comunidad, sistemas objetivos de responsabilidad civil, deberes genéricos y especiales de seguridad —pública y/o privada—, límites del mercado asegurador, repercusiones económicas, formación de fondos de cobertura —debate en torno a su integración privada, pública y mixta, y eventuales efectos sobre la carga impositiva—, entre otros temas vinculados, hablan a las claras de una materia con evidentes efectos macroeconómicos. Los supuestos repartos de propiedad, transferencia de riesgos entre el Estado, el mercado y el tercer sector —asociatividad o sistemas mixtos de cobertura—, requieren interpretaciones complejas, atendiendo al equilibrio de cada caso —de donde inferimos que los valores en juego no tienen una jerarquía formal—. Libertad y competitividad en el mercado de bienes, igualdad, dignidad humana, solidaridad, cooperación, pluralismo, tolerancia, convivencia social, deben articularse en forma dinámica.

Cabe interrogarse, entonces, acerca del alcance de los roles político-institucionales de los poderes del Estado, en un régimen de gobierno republicano, siendo que las soluciones eficaces no se agotan en una orden judicial de desocupación —con frecuencia, de imposible cumplimiento—. Es preciso contar con legislación y herramientas que la hagan ejecutable. Nos preguntamos si la magistratura judicial cuenta con información y facultades para evaluar la factibilidad económica de sus remedios procesales.

Desde esta óptica, parece clara la motivación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al crear la *Unidad de análisis económico del derecho*, con el objeto de evaluar las consecuencias económicas de las decisiones ju-

diciales. Similar trascendencia reviste el *Convenio marco de cooperación y colaboración entre la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y el Ministerio de Seguridad de la Nación*, de fecha 7 de septiembre de 2012, cuyo objeto es “establecer la colaboración y cooperación recíprocas entre las partes en el análisis de la conflictividad violenta y tendrá fines preventivos” (prevé acuerdos complementarios para planes de trabajo, plazos para su ejecución, recursos humanos, técnicos y financieros, entre otros propósitos comunes).

Es evidente que la cuestión habitacional constituye uno de los problemas estructurales del mundo contemporáneo. Si nos informamos de la economía, se nos explica que muchas de estas respuestas jurídicas y políticas generan externalidades, con consecuencias favorables para algunos sectores y desfavorables para otros. Algunas de ellas suelen categorizarse como distorsivas del mercado. No es éste un capítulo menor. El debate —de larga data— se desenvuelve en medio de una alternancia de teorías asociadas a ciclos históricos. Muchos de ellos fueron verdaderos motores filosóficos que desembocaron en planes políticos de fuerte incidencia social y económica. Algunas doctrinas, partidarias del intervencionismo estatal, otras, contrarias a él, muchas aún hoy circulan aleatoriamente en torno a un mundo que pareciera no aceptar más recetas vaciadas de humanismo.

Los jueces no podemos emular a Hércules. Sin embargo, amén de no ser ésta una cualidad legítimamente exigible a ningún ser humano, parece más razonable que los economistas encuentren en el derecho el ámbito de libertad necesario para que su ciencia crezca y sus teorías se nutran de un marco institucional adecuado (que se construye con el aporte de todas las ciencias, vale decir, con educación: el principal disparador de ideas).

Tal vez, en nuestra condición de abogados, nos vemos precisados a comprender la realidad y resolver conflictos, buscando —en cada caso— el centro óptimo de un equilibrio inestable, en el cual, a no dudarlo, los economistas parecen nadar como peces en el agua, descontando —algunos— que las aporías se reciclarán automáticamente, en el ecosistema del mercado. Acaso, ¿no nos estamos necesitando mutuamente?

Por lo demás, todo sistema jurídico inspirado en el modelo de Estado de derecho constitucional, al incorporar el Derecho Internacional de Derechos Humanos, con vigencia interna, compromete la responsabilidad del Estado Argentino en la ineludible implementación de políticas que los hagan efectivos, con los recursos disponibles.

La compatibilización de estos principios y normas con las restricciones presupuestarias públicas y la inclusión social de los sectores vulnerables, es tarea interdisciplinaria que involucra a todas las áreas de gobierno, de manera de no transferir riesgos, sino distribuirlos, racional y proporcionalmente.

En este contexto, se ubica el modelo de juez proactivo, encargado también de implementar medidas de acción directa, con las herramientas procesales disponibles. Su respuesta jurisdiccional, además de ser motivada, debe ser eficaz, oportuna y ejecutable.

A no dudarlo, la emergencia habitacional, que afecta a personas en condiciones de vulnerabilidad, compromete la garantía de acceso a una justicia efectiva y, al propio tiempo, el derecho humano primario de vivienda digna, como sistema protectorio de la familia, en condiciones igualitarias.

El rol del juez en este tipo de procesos se enfrenta con límites constitucionales. El objeto de estudio remite a las normas de derecho interno e internacional aplicables y se centrará en la desocupación o desahucio, en cuanto colisiona con otras normas, principios y valores, tales como propiedad, seguridad jurídica —en particular, cosa juzgada—, libre mercado, igualdad, dignidad humana, solidaridad, cooperación, pluralismo, tolerancia, paz social, etcétera.

El magistrado argentino —interno y comunitario—, en su condición de director del proceso, debe ser activo y ajustado a una concepción funcional de la división de poderes. Se verá precisado a tomar medidas de cooperación y diálogo institucional con las otras carteras de gobierno e implementar soluciones posibles, basadas en el análisis interdisciplinario de los conflictos. Nos proponemos delinear el área de autorestricción de la función judicial, teniendo en cuenta los valores de previsibilidad jurídica y política, orden económico, seguridad y paz social.

Entre el activismo y la moderación suelen plantearse disyuntivas organizacionales y operativas. Por esa vía (a veces enraizada en proclamas ideológicas, vacías de contenido), se suele caer en el riesgo dilemático por todos conocido de *colisionar con la función de los otros poderes públicos o caer en la ineficiencia*. El juez constitucional, no puede ser sorprendido por esta trampa lógica. La consigna será hallar un enunciado normativo general, que resuelva efectivamente cada caso, acudiendo a la estructura lógica del silogismo prudencial —práctico—, a través del diálogo, la deliberación y la argumentación.

El estado actual de la cuestión, en el sistema jurídico argentino, justifica la elección del tema de tesis, en tanto sea útil para la propuesta de soluciones teórico-prácticas de los conflictos.

La responsabilidad profesional del juez, en su dimensión interna e internacional está en juego.

El método, por tanto, será de análisis y síntesis. El objeto de estudio es relevante y actual. Por ello, estimamos que será de interés para la comunidad académica y forense. El propósito central es el correcto ejercicio de

la magistratura y la implementación de estrategias adecuadas a uno de los problemas estructurales que azotan a la sociedad contemporánea nacional.

## 2. OBJETIVOS

El primer plan orientativo versó sobre *vulnerabilidad y función judicial*, conforme al paradigma del estado de derecho constitucional. Las dimensiones del tema obligaron a trazar un límite: la búsqueda de procedimientos eficaces para la desocupación de viviendas y tipo de decisiones útiles. El objetivo fue encontrar en el derecho instrumentos útiles para generar medidas y acciones efectivas, frente a la hipotética aporía derivada de la interpretación de normas, principios y valores, de idéntica jerarquía substancial, virtualmente antinómicos. En suma: superar la falsa opción *derechos de propiedad vs. vulnerabilidad*, del asistencialismo.

El régimen protectorio de los derechos humanos de contenido económico exige la convergencia de propuestas complejas. Sostuvimos entonces que “cualquier decisión en materia de disponibilidad de recursos públicos es inherente a la cartera de política económica —ajena al Poder Judicial—. La elaboración y puesta en marcha de planes y políticas públicas de fomento (vivienda), opción y balance estratégico entre sistemas públicos, privados o mixtos de generación de fondos públicos y sus efectos micro y macroeconómicos, son áreas de autolimitación judicial, reservadas a los otros poderes del estado” (1).

---

(1) DI FILIPPO, María Isabel, “Desahucio y derecho a la vivienda”, Universidad Austral, Facultad de Derecho, Maestría en Magistratura y Derecho Judicial, aprobada el 14 de diciembre de 2011 —examen oral final—.

La obra tiene registrada una primera edición, a nombre de su autora, y fue publicada por la Editorial Dunken, en noviembre de 2013.

Los hechos y el derecho comprometidos en el problema fueron entonces el punto de partida. El sistema republicano sirvió como estructura política para delimitar el rol de la magistratura. El marco institucional y las fuentes de derecho marcaron el método y el objeto de estudio impuso la eticidad de las soluciones posibles.

Cómo hacer efectivos estos actos de gobierno, entonces, es el inconveniente que, con frecuencia, se le presenta al juez en su quehacer cotidiano.

La principal dificultad no siempre está en interpretación de los hechos y el derecho, sino en la implementación de las soluciones. No reside en la validez de las decisiones, en consonancia con su argumentación y motivación. Es su ejecutabilidad el escollo más importante, siendo que, además, la tutela efectiva de los derechos humanos compromete la responsabilidad del Estado frente a la comunidad internacional, con los recursos públicos disponibles.

La pretensión de agotar esta problemática era demasiado ambiciosa. Fue preciso focalizar el interés en las normas, principios y valores integrantes del sistema jurídico argentino involucrados en la desocupación de inmuebles destinados a vivienda. La cuestión principal reside en el cumplimiento de la orden de lanzamiento, cuando ésta afecta derechos fundamentales de personas en situación de vulnerabilidad.

No abordamos los fenómenos de urbanización y asentamientos precarios como realidad global. Únicamente, seleccionamos datos estadísticos, en cuanto sean útiles para detectar algunos síntomas relevantes de esta la realidad. Tampoco hacemos una descripción panorámica de la experiencia provincial. Incursionamos únicamente en los aspectos introductorios de una teoría general, concentrándonos en las facetas prácticas del problema: ¿Cuáles son las instituciones comprometidas y los alcances de sus responsabilidades? ¿Qué herramientas de gestión procesal están a disposición del juez y cuál es su rol institucional, suponiéndolo dotado de capacidad de atención al contexto social y económico actual, conciencia constitucional y democrática, aptitud innovadora y creativa, inserción social y claridad técnica en torno a sus límites políticos?

¿Le cabe al Poder Judicial una función política en el sistema republicano? ¿Cómo implementar una propuesta de *lege ferenda* inspiradora de reglas de cooperación en la puesta en marcha de políticas de estado?

Ensayamos una conclusión abierta, contextual, *a fortiori*, sistemática, teleológica e interdisciplinaria.

Sobre la base de esta hipótesis, planteamos las siguientes preguntas centrales:

¿El sistema jurídico argentino, al incorporar el Derecho Internacional de Derechos Humanos, con vigencia interna y jerarquía constitucional, permite idear un modelo de gestión judicial eficaz para los lanzamientos de viviendas?

¿Cuál será la función del juez, el tipo de proceso, las medidas de acción directa y las herramientas procesales disponibles? ¿Cómo hacer que su intervención sea, además de motivada, eficaz, oportuna, ejecutable y respetuosa de todos los intereses afectados?

¿Cómo interpretar las normas de derecho interno e internacional aplicables?

¿Cuál es el modelo de decisión judicial útil, en resguardo de la responsabilidad profesional del magistrado, en su dimensión interna e internacional?

El devenir de los acontecimientos sociales, de trascendencia pública y global, hablan por sí mismos. El problema se explica *ipsa natura rei* y el compromiso jurisdiccional con la República se hace notorio. Ante la insuficiencia —o ausencia— de políticas públicas de fomento, se ve formal y materialmente restringido el rol del magistrado. La búsqueda de soluciones teórico-prácticas es su desafío cotidiano.

No es éste un manual de instrucciones, ni una recopilación de reglas positivas donde se encuentran las respuestas *a priori* de todos los casos.

Intentamos aplicar un método adecuado al derecho —en tanto saber prudencial— enderezado a la regulación de conductas sociales. En el estado actual de la cuestión no hallamos otro remedio efectivo —que, además, sea evidente o indiscutible—.

Diseñamos una tesis superadora del falso dilema que plantean las llamadas *restricciones presupuestarias*. Se traduce en una reforma legislativa en procura de un adecuado equilibrio institucional. Lleva implícita una convocatoria ética al diálogo y cooperación entre los poderes públicos y la labor comunitaria y asistencial de la sociedad.

## CAPÍTULO I

### SISTEMA JURÍDICO ARGENTINO. NORMAS, PRINCIPIOS Y VALORES INVOLUCRADOS

#### 1.1. Derecho constitucional y convencional

Los *nuevos derechos y garantías* introducidos en el capítulo II de nuestra Carta Magna en el año 1994 son, en efecto, el reconocimiento de principios y valores contenidos en las fuentes materiales del sistema internacional de derechos humanos (1). Las principales fuentes formales del derecho internacional que claramente han inspirado la reforma son los tratados internacionales, la costumbre internacional, los principios generales del derecho y las declaraciones y resoluciones de los organismos internacionales. Cumplen, asimismo una función interpretativa relevante —aunque auxiliar— la doctrina y jurisprudencia internacionales (2).

La República Argentina está obligada a respetar los tratados aun ante la existencia de normas de derecho interno contrarias a sus preceptos, conforme a lo establecido por el art. 27, de la *Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados* del año 1969 (3). En su caso, el incumplimiento no encuadra en el concepto de *violación grave* previsto por el art. 60, para operar la suspensión del tratado, en la medida que la cuestión involucre *la protección de la persona humana contenida en los tratados de carácter humanitario, en particular a las disposiciones que prohíben toda forma de represalia con respecto a las personas protegidas por tales tratado* (inc. 5º, art. 60, cit.).

Cualquier trasgresión constituye un ilícito internacional que responsabiliza al Estado. Puede ser que el acto u omisión provenga de un órgano oficial o funcionario público o agente estatal, cualquiera de los poderes —legislativo, ejecutivo o judicial—, de los gobiernos nacional, provincial o

---

(1) GONZÁLEZ NAPOLITANO, Silvina, “La expresión normativa de los derechos humanos”, en González Napolitano, S. y Pulvirenti, O. (Coords.), *Introducción al estudio de los Derechos Humanos*, Errepar, Buenos Aires, 2011, ps. 43/62. V. “Cuadernillo Maestría”, p. p. 19.

(2) GONZÁLEZ NAPOLITANO, “La expresión normativa...”, ob. cit., p. 23.

(3) V. *Proyecto sobre responsabilidad internacional del estado*, Comisión Internacional de las Naciones Unidas, art. 32.

municipal, o facultado por las leyes para obrar en su nombre, o agentes de otros Estados para actuar en representación suya. Así también puede configurarse mediante vías de hecho de personas o grupo de personas que actúan bajo instrucciones o bajo la dirección del Estado, por un particular que ejerce de hecho funciones públicas, en ausencia de autoridades públicas y en circunstancias que requieran esa intervención, casos en que el Estado adopte como propios comportamientos de sujetos ajenos a él, o que hayan sido cometidos por un grupo insurreccional que más tarde llegase a integrar el poder estatal (art. 3º, 4º, 5º, 6º, 8º, 9º, 11, 10 del *Proyecto de la CDI*).

Por lo demás, con arreglo al principio sentado en la OC n° 2 de la CIDH, los tratados de derechos humanos no están destinados a reglar las relaciones multilaterales entre los Estados, sino que *su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes*. Las obligaciones, por ende, son asumidas respecto de las personas sujetas a sus propias jurisdicciones. Y los jueces locales tienen el deber de aplicarlos aunque éstas no los invoquen (4) para legitimar su condición de afectadas.

Asimismo, aunque carezcan de idéntico vigor, son instrumentos interpretativos las declaraciones y resoluciones de los organismos internacionales, en tanto se hallan destinados a “fomentar la cooperación internacional en el campo político e impulsar el desarrollo progresivo del Derecho Internacional”... “fomentar la cooperación internacional en materias de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario y ayudar a hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos...” (5).

A propósito del derecho a la vivienda en situaciones de vulnerabilidad social, los Estados más pobres tienen la obligación de pedir ayuda a la cooperación internacional para hacerlo efectivo y los Estados ricos tienen obligación de responder. Sobre el particular, el PIDESC dispone que deben encarar acciones individualmente o por separado mediante la asistencia y cooperación internacionales, especialmente, económicas y técnicas, *tanto con esfuerzos propios, como con la asistencia y la cooperación internacionales, al máximo de sus recursos disponibles* (6), para lograr progresivamente —v.gr., mediante medidas legislativas— la plena efectividad de los derechos allí reconocidos, con arreglo a los principios de la *Carta de las Naciones Unidas* y la DUDH, en tanto no puede realizarse el ideal de ser humano libre del

---

(4) CIDH, *in.re* “Velázquez Rodríguez”, del 29/7/88.V. GONZÁLEZ NAPOLITANO, “La expresión normativa...”, *ob. cit.*, p. 41.

(5) Carta de la ONU, art. 13.

(6) GOLAY, Christophe - ÖZDEN, Melik, “El derecho a la vivienda. Un derecho humano fundamental estipulado por la ONU y reconocido por tratados regionales y por numerosas constituciones nacionales”, Colección del Programa Derechos Humanos del Centro Europa-Tercer Mundo (CETIM), p. 24.

temor y la miseria si no se crean las condiciones para el goce efectivo de sus derechos económicos, sociales y culturales (7).

La tutela del ambiente sano y su recomposición es parte del problema, asignando al legislador el deber de dictar normas especiales (art. 41, CN).

El art. 42 de nuestra Carta Magna protege a los consumidores en su salud, seguridad e intereses económicos, garantizándoles libertad de elección y trato digno y equitativo. Deberán diseñarse procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, marcos regulatorios de los servicios públicos, con la necesaria participación de las asociaciones de consumidores. El art. 43 refuerza con el remedio del amparo la protección contra la discriminación, daños al ambiente, competencia, usuarios y consumidores y derechos de incidencia colectiva, legitimando al afectado, Defensor del Pueblo (art. 86) y asociaciones a reclamar por ellos.

Al Congreso Nacional (art. 75) le impone proveer lo conducente para el desarrollo humano, progreso económico con justicia social, productividad de la economía nacional, generación de empleo, formación profesional de los trabajadores, políticas diferenciadas para equilibrar el desarrollo entre provincias y regiones. Debe sancionar leyes que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado en la garantía de igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación, en materia educativa (inciso inc. 19); legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad y pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución Nacional y Tratados Internacionales sobre derechos humanos, en particular, respecto de los niños, mujeres, ancianos y discapacitados, dictar un régimen de seguridad social especial para el niño desamparado, desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental y de su madre, durante el embarazo y lactancia (inciso inc. 19).

Si los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos tienen jerarquía superior a las leyes y carácter complementario de la carta de derechos y garantías preexistentes, es responsabilidad de los jueces proveer un procedimiento sencillo y rápido, empleando medios efectivos —con arreglo a lo dispuesto por los arts. 2º y 25 CADH; art. XVIII de la DADDH; art. 2º, ap. apart. 3, inc. a), del PIDCP; art. 8º de la DUDH—.

La magistratura, a su turno, se ha pronunciado en la “Cumbre Jurídica Iberoamericana”, en su XIVº edición. Allí instó a la elaboración de las “Reglas básicas de acceso a la Justicia de las personas vulnerables” —Brasilia 2008—, consagradas en la “Carta de derechos de las personas ante la Justicia en el Espacio Judicial Iberoamericano” —Cancún 2002—. El pronunciamiento involucra la tarea de todos los servidores y operadores del sistema

---

(7) V. considerandos del Pacto.

judicial. Sus arts. 1º, 3º, 4º, 7º, 8º, 38, 41 y conchs. respaldan la plenitud del derecho de defensa, la accesibilidad a un sistema de justicia ágil, respuesta jurisdiccional efectiva y oportuna, para que pueda resultar útil, evitar atrasos en la gestión de la causa, así como una ejecución rápida de lo resuelto, con prioritaria atención, resolución y ejecución por parte de los órganos del sistema de justicia. Y destaca “la importancia de la actuación de equipos multidisciplinarios, conformados por los profesionales de las distintas áreas, para mejorar la respuesta del sistema judicial ante la demanda de justicia de una persona en condición de vulnerabilidad”.

En suma, es responsabilidad del Estado Nacional frente a la comunidad internacional remover los obstáculos que impiden el ejercicio efectivo de estos derechos (art. 2º del PIDESC, citado), siendo que (como se anticipó), los arts. 26, 27, 31 y ccs, de la *Convención de Viena Sobre el derecho de los tratados*, impiden que ninguna norma de derecho interno obste a su operatividad dentro del territorio del estado. En este marco, el juez compromete la responsabilidad internacional del Estado, cuando en ejercicio de su jurisdicción desconoce el sistema que emana de los tratados, sin perjuicio de la independencia que los tribunales tienen respecto de los otros poderes públicos, pues, frente a la comunidad internacional el Estado es considerado una unidad (8).

## 1.2. La protección substancial

### 1.2.1. Operatividad de las fuentes internacionales

Por esa razón nuestra tesis no se circunscribe a una rama en particular del derecho. Respecto de la cuestión analizada la respuesta efectiva no suele hallarse única y principalmente en los códigos de fondo y sus leyes complementarias. El problema los excede y el bloque de constitucionalidad y convencionalidad, directamente operativo, legitima y convalida la tarea jurisdiccional.

Los lanzamientos, por efecto de sentencias firmes dictadas en juicios de desalojo, o ejecución de sentencias de remate —en procesos ejecutivos, entre otros— no son los únicos supuestos comprendidos. Se suman las ocupaciones de terrenos —privados o públicos—, viviendas, espacios o edificios, con o sin título válido o, inclusive, por violencia o clandestinidad. Con frecuencia, existe semiplena prueba de usurpación, que demanda la asistencia de fuerzas de seguridad, para la prevención de otros delitos y daños a terceros, en ocasión de llevarse a cabo la diligencia. A su vez, el desahucio puede generar la situación de calle de las personas

---

(8) GATTINONI DE DE MUJÍA, María, “La responsabilidad internacional del Estado derivada del ejercicio de la función judicial”, en *“La responsabilidad judicial y sus dimensiones”*, t. II, Dirigido por Alfonso Santiago (h), ed. Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 2006, p. ps. 373/5, § 2.

desalojadas, si carecen de vivienda alternativa y concurren circunstancias que las colocan en el alto riesgo psicosocial, por su condición de vulnerabilidad.

La inclusión social, entonces, se le impone al magistrado como una obligación internacional del Estado. Las razones de fondo así identificadas comprenden la especulación sobre el valor del terreno y de la propiedad de las tierras, las consecuentes expropiaciones y desalojos forzosos, el éxodo rural, la discriminación contra grupos de mujeres, niños, refugiados, inmigrantes y personas ancianas o con discapacidades, víctimas de catástrofes naturales, conflictos armados, episodios violentos, privatizaciones de servicios públicos, entre otros infortunios (9).

Por tanto, la tarea no se agota en el análisis de la existencia o validez de los respectivos títulos invocados en la emergencia-. Entran en conflicto otros derechos humanos que deben también ser evaluados bajo la óptica de la dignidad humana, no discriminación e igualdad. También cuentan las garantías de protección de la vida privada y de la familia, del domicilio, el derecho a no ser sometidos a tratos degradantes o infamantes, el derecho a la tierra, a la alimentación, al agua potable, a la salud. En consecuencia, la intervención de los desalojos forzosos impone el cotejo con otros derechos de idéntica naturaleza, mediante un método interpretativo funcional (10).

Así, a la luz del sistema jurídico internacional, la ejecución de la orden de desahucio puede ser calificada de ilegítima o arbitraria —no obstante la ilicitud del ingreso en la tenencia-. La puja entre los ocupantes y quienes alegan títulos para su recuperación no tiene respuesta jurisdiccional efectiva, si se desatiende la condición de vulnerabilidad de quienes se arrojan el derecho a una vivienda digna. Entonces, son también relevantes las normas de Derecho Público, en tanto garantizan la integridad del patrimonio estatal y, en su caso, merecen la atención de este estudio las acciones y medidas enderezadas al reconocimiento de uno u otro derecho en cada caso. Los sujetos afectados entablarán su conflicto con particulares o con el Estado. Empero, a la postre, será la responsabilidad internacional estatal la que se encontrará en juego, en situaciones de riesgo habitacional.

---

(9) Ver informe del relator especial de la ONU sobre el derecho a la vivienda presentado a la Comisión de Derechos Humanos (de 2001 a 2005) y al Consejo de Derechos Humanos (desde 2006) respectivamente; ver GOLAY, Christophe - ÖZDEN, Melik, "El derecho...", GOLAY-OSDEN, ob. cit., loc. cit. pág. 4, nota 6.

(10) MILOON GOTHARI, "Informe del relator especial sobre Derecho a la Vivienda", presentado en la 57ª sesión de la Comisión de Derechos Humanos del 25 de enero de 2001., Sr. MILOON GOTHARI, en GOLAY, Christophe - ÖZDEN, Melik, "El derecho..." Golay-Özden, opob. cit.,loc.cit., ps. 19/20, cap. II.

La integración del derecho interno y del derecho internacional ha sido categóricamente destacada por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (11).

Sin embargo, el sistema no se agota con la mera declamación, ni la nómina de los derechos tutelados. No sería completa la protección sino se asegurara su efectiva realización. A estos fines cumplen un rol trascendental los compromisos asumidos en el PIDESC y las O.C. de su órgano de aplicación y control, el *Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (CDESC). El art. 11, punto 1, del Pacto dedica especial atención al derecho a la vivienda y, en efecto, el Comité es su principal intérprete.

La concreción de los derechos y la posibilidad de que éstos se hagan efectivos dependen del cumplimiento de las consignas y la implementación de las políticas que imponen las observaciones generales de dicho organismo (12).

En ese contexto los Estados asumen el compromiso de legislar y adoptar medidas tendientes a esa finalidad protectoria.

El CDESC se hace cargo de la existencia de un abismo preocupante entre las normas fijadas en el Pacto y las situaciones observadas en la realidad en distintas regiones del mundo (13).

La O. G. N° 7 (aprobada el 20 de mayo de 1997 por el C.D.E.S.C.) asume que la Comunidad Internacional, hace mucho tiempo, registra la gravedad de los desalojos forzosos. En el año 1976 la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos, exhortó a prestar especial atención al problema adoptando las medidas que fueran necesarias para conservación, rehabilitación y reubicación. En el año 1988, en la Estrategia Mundial de Vivienda, hasta el año 2000, aprobada por la Asamblea General en su resolución 43/181, se reconoció la “obligación fundamental de los gobiernos de proteger y mejorar las casas y los barrios en lugar de perjudicarlos o destruirlos”. También el Programa 21 declaró que “debería protegerse legal-

---

(11) Ver CSJN, “Llerena, Horacio Luis s/ abuso de armas y lesiones -arts. 104 y 89 del Código Penal”, causa N° 3221C, L. 486, XXXVI. Recurso de Hecho, —consid. 7—; y “Aquino, Isacio c/Cargo Servicios Industriales S.A.”, 21/09/2004, Cuad. Universidad Austral, v. considerandos. 8 y 9. Es por demás orientador el trabajo de GIALDINO, Rolando E., “Los Desalojos y los Derechos Humanos”, L.L.LA LEY, Diario del 26 de febrero de 2010, en cuanto se analizan los textos internacionales que constituyen una de las fuentes de esta tesis.

(12) Particularmente nos detendremos en la O.G. N° 4, aprobada el 13 de diciembre de 1991 y O.G. N° 7, sobre derecho a una vivienda adecuada: desalojos forzosos, aprobada el 20 de mayo de 1997 por dicho Comité. V. GOLAY, Christophe-ÖZDEN, Melik, “El derecho...” Golay-Osden, ob. cit.loc.cit., ps. 47.

(13) Veremos más adelante los términos en que impone especialmente a los países en desarrollo principios interpretativos en torno al concepto de vivienda digna.

mente a la población contra el desalojo injusto de sus hogares o tierras". En el Programa Hábitat, los gobiernos se comprometieron a "proteger a todas las personas contra los desalojos forzosos que sean contrarios a la ley, tomando en consideración los derechos humanos y garantizar la protección y reparación judicial en esos casos; cuando los desahucios sean inevitables tratar según correspondan de encontrar otras soluciones apropiadas". La Comisión de Derechos Humanos también ha señalado que "la práctica de los desalojos forzosos constituye una violación grave de los derechos humanos" (14). La OG N° 7 contempla los efectos de medidas de fomento o desarrollo económico, tales como conflictos sobre derechos de tierras, proyectos de infraestructura, construcción de presas u otros proyectos energéticos en gran escala, adquisición de tierras para programas de renovación urbana, rehabilitación de viviendas o embellecimiento de ciudades, el desbroce de tierras para fines agrícolas, la especulación desenfrenada de terrenos o la celebración de grandes acontecimientos deportivos tales como los juegos olímpicos (15).

El PIDESC (arts. 11, párr. 1, y 2º, párr. 1, obliga a los Estados a utilizar "todos los medios apropiados para promover el derecho a una vivienda adecuada con el empleo de los recursos disponibles. Los Estados deberán abstenerse de llevar a cabo desalojos forzosos y garantizar que se aplique la ley a sus agentes o terceros". En su art. 17, 1er.1º párrafo, otorga a las personas el derecho a la protección contra "injerencias arbitrarias o ilegales" en el domicilio propio (16). En caso de disponerse un desalojo, éste no debe causar que las personas queden sin viviendas o expuestas a violaciones de otros derechos humanos. En caso de carencia de recursos de los sujetos involucrados, los Estados partes deben adoptar medidas para la adquisición de esos recursos o la proporción de otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas según proceda. Del mismo modo, para los supuestos de expulsión o desplazamiento en gran escala de seres humanos sin proporcionarles toda la protección ni compensación adecuada, deberán arbitrase proyectos de desarrollo y acudir a la cooperación interracial. Dentro de los organismos a los que deberán acudir los Estados se mencionan el Banco Mundial y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), que han aprobado programas, en general, de reubicación y/o reasentamiento, a fin de limitar los sufrimientos humanos causados por los desalojos forzosos (17).

---

(14) VER GOLAY, Christophe - ÖZDEN, Melik, "El derecho..."GOLAY-OSDEN, ob. cit., p. 48.

(15) § 7 de la Resolución en GOLAY, Christophe - ÖZDEN, Melik, "El derecho...", ob. cit.,GOLAY-OSDEN, pág. 49.

(16) § 3 O.G. N° 7, VER GOLAY, Christophe - ÖZDEN, Melik, "El derecho...", ob. cit.,GOLAY-OSDEN, págs. 48/49 y 50.

(17) O.G. N° 7, V. GOLAY, Christophe - ÖZDEN, Melik, "El derecho...", ob. cit. GOLAY-OSDEN, págs. ps. 50/1, arts. 17 y 18, pág. p. 51.

El CDSEC remite a la *Declaración y Programa de Acción de Viena* en el sentido que “el desarrollo propicia el disfrute de todos los derechos humanos, pero la falta de desarrollo no puede invocarse como justificación para limitar los derechos humanos internacionalmente reconocidos” (18).

### 1.2.2. Las Naciones Unidas

En el área de la *Comisión de Asentamientos Humanos* (HS) actúa el *Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos* (Hábitat). Dado que la vivienda humana fue calificada como un problema acuciante, se buscó la manera de dar una respuesta concreta, en el marco de la *Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos* (Hábitat II) en Estambul. Allí se observó una marcada reducción e insostenibilidad de los recursos financieros para afrontarlo. Por ello, se afectó el organismo a la cooperación del centro con el sistema de las Naciones Unidas, en especial con el *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD) así como con los organismos bilaterales de desarrollo.

Entre las resoluciones aprobadas por la Comisión en su XVII período de sesiones sobre medidas complementarias de la conferencia de la ONU, sobre asentamientos Humanos (Hábitat II), se preparó un informe del Secretario General, centrando la atención en un contexto más amplio, cual es la labor en cooperación internacional. Se trabajó, por ende, en dos subprogramas que se corresponden con las áreas de actuación de “*Hábitat*”: vivienda adecuada para todos y asentamientos humanos sostenibles en un mundo en proceso de urbanización. Entre sus principales objetivos, se tuvo primordialmente en cuenta las posibles consecuencias sobre la reducción de la pobreza, el mejoramiento de la vivienda humana y la promoción de la gestión pública.

Así “*Hábitat*” adoptó medidas decisivas para crear el perfil de un organismo activo y se centró en conseguir el mayor efecto normativo y operacional mediante la puesta en marcha de campañas a nivel mundial. Esta estrategia logró resultados mediante la creación de asociaciones con organismos importantes del sistema de las Naciones Unidas y grupos claves de la sociedad civil. Se crearon espacios políticos de debate y diálogo y se impartieron instrucciones a las asociaciones no gubernamentales y los gobiernos a nivel local, provincial y nacional. Este proyecto comprendió mejoras de barrios marginales en el marco de la *Alianza de las Ciudades*. Estableció políticas de acuerdos de cooperación entre confederaciones locales de habitantes de barrios marginales para prestar apoyo a los planes de acción locales, combinando actividades normativas y operacionales. Está claro que la finalidad tenida en mira fue primordialmente lograr un marco normativo sobre la seguridad de la tenencia, para hacer efectiva la tutela de los derechos implicados en el desarrollo.

---

(18) GOLAY, Christophe - ÖZDEN, Melik, “El derecho...”, ob. cit. GOLAY-OZDEN, Ob. cit., Loc. Cit., art. 18, pág. p. 52.

En otro orden, el plan llamado *Ciudades sin barrios marginales*, componente de la *Alianza de las ciudades*, del Secretario General de las Naciones Unidas, fue aprobado en septiembre de 2002, como parte de la *Declaración del milenio*. En ese

contexto se alcanzó el acuerdo de Montreal (junio de 2000) y entre los interesados se contaron el Banco Mundial y el CNUAH (Hábitat) —como grupo consultivo—.

Entre las solicitudes de intervención cabe mencionar el fortalecimiento de la administración municipal en los sistemas de información sobre la tierra en Kosovo, en la misión de administración provisional de las Naciones Unidas (UNMIK) y los proyectos de asesoramiento y rehabilitación de la infraestructura en la región septentrional de Irak, en el marco del acuerdo “*petróleo por alimento*”, concluido con el gobierno de Irak. También interesa destacar las intervenciones relacionadas con la reconstrucción y mitigación de desastres en Afganistán, China, Timor Oriental, Mozambique, Myanmar, Rwanda y Somalia. También se enviaron misiones de evaluación a los países de América Latina afectados a desastres naturales como Colombia (terremoto), Venezuela (corrimiento de tierra) y países de América Central (fuertes vientos, inundaciones y corrimiento de tierras). En el caso de regiones afectadas por desastres naturales se intervino mediante las misiones enviadas a Indonesia (incendios forestales), Turquía (reducción de vulnerabilidad sísmica) y la India (inundaciones), mediante la formulación de recomendaciones técnicas y colaboraciones a largo plazo. El centro ha desarrollado además, un *Instrumento de Evaluación de la Vulnerabilidad* y un *Índice de Vulnerabilidad* que se aplicarán en la cuenca de río Yangtze en colaboración con el gobierno de China. Con el apoyo del gobierno de Japón se está elaborando un programa para fomentar el intercambio de conocimientos y capacidades técnicas sobre la prevención y mitigación de las inundaciones en los países de Asia Sud Oriental, incluidos Bangladesh, China, India, Nepal y Vietnam.

Desde la aprobación del programa Hábitat (31 de mayo de 1991) se ha incorporado una estrategia mundial de vivienda hasta el año 2002. En ese marco la mayoría de los países han fortalecido sus estrategias nacionales de vivienda, sobre la base de los principios de la estrategia mundial de la vivienda hasta el año 2000, asegurando el disfrute progresivo de tales derechos.

Dentro de este sistema de cooperación se ha puesto énfasis en el establecimiento y promoción de reglas y normas en el sector de la política de vivienda, mediante una campaña mundial sobre seguridad de la tenencia, que tiene por objeto la promoción de la tenencia segura de la tierra como requisito previo fundamental de las políticas para movilizar un proceso de viviendas centrado en las personas.

### **1.2.3. Historia reciente**

En el informe titulado *Aplicación local del programa veintiuno* (HS/C/18/3) (19), se examinaron cinco grandes temas: la vivienda, el desarrollo social y la erradicación de la pobreza, la ordenación ambiental, el desarrollo económico y el buen gobierno. Allí se pone énfasis en la mundialización, que aumenta la vulnerabilidad frente a los impactos de nivel mundial con especial referencia a los pobres. El fortalecimiento del proceso de descentralización se propone como un medio eficaz de responder a tales desafíos. Interesa destacar que en materia de cooperación internacional y examen de los mecanismos para la vigilancia de la aplicación de los programas de Hábitat, la Comisión ha focalizado también un descenso dramático de la asistencia oficial para el desarrollo asignada a asentamientos humanos. Por ello se recomienda la formulación de estrategias activas para invertir esta situación. Se exhorta a mejorar la coordinación y la cooperación internacional como se firmó en la serie de sesiones de coordinación del Consejo de Económico y Social, en junio de 2000. Del mismo modo se intensificó entre el año 1999 y el 2000 la cooperación y colaboración con las organizaciones no gubernamentales y otros asociados en el programa de Hábitat.

El documento (HS/C/18/11), *Cooperación con los organismos y organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, las organizaciones intergubernamentales ajenas al sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales*, consigna la información sobre la líneas de cooperación y colaboración del Centro para los asentamientos humanos (Hábitat) con los asociados del programa. En la misma línea, también colabora con el programa de las Naciones Unidas para el medio ambiente (resolución 17/22) como un tema de permanente preocupación, según la resolución 40/199 de la Asamblea General del 17 de diciembre de 1985, la resolución 10/3 de la Comisión, del 16 de abril de 1987 y la decisión 14/3 del Consejo de Administración del PNUMA del 18 de junio de 1987.

En la actualidad el Centro cuenta con oficinas regionales en Nairobi, para África y los Estados Árabes, en Fukuoka (Japón) para Asia y el Pacífico, y en Río de Janeiro (Brasil), para América Latina y el Caribe. El Centro tiene sus oficinas de enlace en la Sede de las Naciones Unidas de New York y en la oficina de las Naciones Unidas de Ginebra y una nueva oficina en Bruselas.

Como puede advertirse, la ONU ha puesto en movimiento la maquinaria de coordinación y cooperación internacional, para que tenga un mayor efecto en los programas de Desarrollo de las Naciones Unidas (20).

---

(19) Elaborado por la "Comisión de Asentamientos Humanos —*human settlements*—".—"Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos humanos (Hábitat)". ONU 2003.

(20) ONU, Comisión de Asentamientos Humanos (HS/18/2 del 8 de diciembre de 2000), XVIII período de sesiones, Nairobi, informe de la Directora Ejecutiva acerca de las actividades del Centro de las Naciones Unidas para los asentamientos

En América Latina, recientes publicaciones dan cuenta de que la inequidad y la pobreza que se expresan en la importancia de los tugurios en las ciudades de la región. Pese a la menor proporción de habitantes que vive en tugurios, la población actual en esas áreas es todavía de 111 millones de personas. El alquiler y el mercado del suelo están poco desarrollados y reglamentados. Se nota el aumento de la seguridad en la tenencia en los barrios informales, aunque el proceso de integración es incompleto. La cantidad y calidad de viviendas disponibles no es suficiente para garantizar condiciones mínimas a todos los hogares. Varios países apoyan financieramente a las familias que lo necesitan para la compra o la mejora de viviendas. Los mecanismos adoptados han demostrado su eficacia, pero no son siempre accesibles a los más pobres y plantean desafíos importantes para la calidad y localización de las viviendas que se construyen, la oferta de servicios y el modelo de ciudad que generan. Los centros comerciales se están convirtiendo en la principal oferta de espacio de socialización. Los gobiernos prestan poca atención a la creación y mantenimiento de espacios públicos formales, que son más escasos y frecuentemente de menor calidad en los barrios periféricos o marginales. Las ciudades de la región presentan altos niveles de violencia e inseguridad, un problema con importantes consecuencias sociales y económicas, que también tiene impacto sobre la organización y el diseño de las ciudades.

Se proponen algunas claves para el cambio. Pese a su experiencia en términos de políticas públicas de vivienda y de mejoramiento de barrios, el volumen del déficit habitacional en la región es tan elevado que pocos países podrían aspirar a una universalización de la vivienda digna en el corto o mediano plazo. Frente a las limitaciones presupuestarias, es fundamental generalizar las políticas de planificación y gestión del suelo que permitan aprovechar el valor que genera la inversión pública, así como asignar mayor apoyo a la mejora de viviendas existentes y la incorporación de áreas segregadas. Las políticas habitacionales siempre

deberían incluir una dimensión urbana, con medidas específicas para el acceso a servicios básicos, la movilidad y los espacios públicos.

No existen cifras oficiales sobre el déficit cuantitativo de viviendas para el conjunto de América Latina y el Caribe. En algunos casos, los censos ofrecen información insuficiente y aún no está disponible la actualización, de forma comparada, de los datos de hogares basados en los censos del 2010. Sin embargo, estudios realizados para varios países de la región muestran

---

humanos (Hábitat) marcha de los trabajos. V. HS/C/18/2, 18º período de sesiones, Nairobi, 12/16 de febrero de 2001, tema 4 del programa provisional, ONU, p. p. 3, ap. apart. 1, 4; pg p. 5, apart. 12; p. 6, ap. apart. 15, 16; pgs. 7, aps. aparts. 17/20; p. p. 8, ap. apart. 21, 22, 24; ps. 9, ap. apart. 28; ps. 10, ap. apart. 34; pgs. 11, apart. 35, 36, 37; ps. 12, aps. aparts. 38, 39, 40, 41; ps. 13, aps. aparts. 42, 43; ps. 14, aps. aparts. 48; ps. 15, aps. aparts. 52; ps. 16, cap. VI, conclusiones, ap. apart. 58 .58.

que el déficit cuantitativo de vivienda supera el 50% del total de hogares en Honduras y Nicaragua, y es cercano o superior al 30% en Argentina, Bolivia, El Salvador, Paraguay, República Dominicana y Venezuela.

Las cifras evidencian una cohabitación que, en la región, tiene raíces culturales, pero también responde a una estrategia de supervivencia económica ante la inestabilidad laboral, la pobreza y el gasto que significa una vivienda, principalmente para las mujeres y los jóvenes. Un hogar de tugurio es, de acuerdo con ONU-Habitat, un grupo de individuos que vive bajo un mismo techo en un área urbana, privado de una o varias de las condiciones básicas, entre ellas, disponer de una vivienda de materiales duraderos, con suficiente espacio, acceso a fuentes mejoradas de agua y a instalaciones de saneamiento, y sin riesgo de desalojo. Esta definición ha sido el marco de la meta 7D de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que se propone “mejorar considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios” (21).

Adviértase, por lo demás, que el hábitat humano se manifiesta contemporáneamente como una problemática global.

Aún hoy subsisten dificultades de adecuación del derecho interno de los estados europeos ex integrantes de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, a la *Convención Europea de Derechos del Hombre*. Así lo ha expuesto en el caso “Hutten-Czapska c. Polonia”, del 19/06/2006, el TEDH. Dicha corte internacional ha destacado que la cuestión constituye un problema estructural ligado a una disfunción de la legislación de Polonia, que continúa imponiendo restricciones a los derechos de los propietarios de inmuebles alquilados, sin permitir, al menos, compensar con parte del precio de la locación el sostenimiento y reparación de sus inmuebles. De tal suerte, el agravio central se configura al impedir que aquéllos puedan recuperar la posesión de sus bienes o, en substitución, obtener un precio

locativo adecuado. En la comprensión de que, además, existen derechos de locatarios en condiciones de vulnerabilidad, el Supremo Tribunal regional instó al EM a la adopción de medidas que establezcan un equilibrio entre los distintos intereses en juego, mediante una reglamentación que defina jurídicamente los conceptos de “alquiler básico”, “alquiler económicamente justificado” y “beneficio correcto” (22).

---

(21) <http://estaticog1.globo.com/2012/08/21/Estado-de-las-Ciudades-de-America-Latina-y-el-Caribe-2012.pdf>, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Hábitat, Agosto de 2012, *Estado de las ciudades de América Latina y El Caribe 2012 —Rumbo a una nueva transición urbana*, fuente consultada el 11/02/2013.

(22) Arrêt de Grande Chambre “Hutten-Czapska c. Pologne”, 19/06./2006, Communiqué de presse - Arrêts de grande chambre, Published on 19/06/2006.

### 1.2.4. Control del CIDESC

La Obligación de los Estados consagrada en el citado art. 2, inciso inc. 1º, del PIDESC se impone *hasta el máximo de los recursos de que disponga para lograr progresivamente, por todos los medios... inclusive... medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos... reconocidos.*

Anticipamos que se dejan al margen las cuestiones relacionadas con las previsiones de política económica, reservadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, tales como pautas de contribución y distribución fiscales, sistemas presupuestario y recaudatorio, de financiamiento de las ayudas sociales, asignación de recursos, etc. —ajenos a la tarea jurisdiccional, aunque, en efecto, con posibilidad de ser sometidas a control de razonabilidad y proporcionalidad de los actos estatales (23).

De todos modos el juez debe tener especialmente en cuenta la supervisión que ejerce el CIDESC (arts. 16 a 23 del Pacto), en tanto queda comprendido en las condiciones de vigencia a que alude el art. 75, inc. 8, de la CN.

Pues bien, en la Asamblea de la ONU del 10 de diciembre de 2008, se aprobó el *Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales*, suscripto por nuestro país el 24 de septiembre de 2009 —conf. ley 26.663—. Por tanto, bien se nos aconseja trabajar académica y científicamente en torno a sus previsiones en materia de comunicaciones y desarrollo de investigaciones, tendientes a hacer efectivos los derechos tutelados en el Pacto. Su art. 14 le impone a los EP la creación de un fondo fiduciario destinado a la cooperación internacional y un procedimiento de fiscalización que consagra los principios de no discriminación en el ejercicio de la tutela, igualdad de género, reserva de la ley y razonabilidad en la proporción del bienestar general de una sociedad democrática en cuanto a sus limitaciones, indivisibilidad, interdependencia e interrelación de todos

los derechos y libertades fundamentales (arts. 2, inc. 1, 3, 4 del PIDESC y Preámbulo del Protocolo). Por lo demás, prevé un régimen de comunicación y denuncias por parte de los EM y particulares, para ser evaluadas y, en su caso, provocar la intervención del Comité.

En particular, merece destacarse que todos los poderes públicos y, por ende, los magistrados judiciales, deben dar aplicación al Protocolo y, en ese marco, ejercer el control difuso de convencionalidad, por vía del análisis de razonabilidad y proporcionalidad de las medidas de gobierno que compro-

---

(23) CAO, Christian Alberto, “La protección de los derechos económicos y sociales. El aporte del Protocolo Adicional del PIDESC”, LA LEY Actualidad, 17/5/2001, donde se aconseja con razón equilibrar derechos fundamentales y sistema presupuestario, recaudatorio y de asignación de recursos, v.p. p. 2, ap.apart. 3.

metan la ejecución de las normas convencionales involucradas en los casos sometidos a su consideración (24).

### 1.3. Herramientas procesales

El cambio de paradigmas, requiere de un procedimiento aplicado a la solución de problemas, abierto al derecho substancial, con los alcances antedichos. La gestión no se limita a la aplicación de reglas positivas (códigos procesales, leyes y reglamentaciones complementarias). Compartimos el criterio según el cual el tribunal debe funcionar como un área de servicios eficientes y calificados, posibilitando el acceso a justicia de los más vulnerables. El juez y todo el plantel del juzgado deben capacitarse, ser proactivos y acelerar los tiempos del litigio, incorporando tecnología, intermediación, celeridad y simplificación de formas. Se impone la superación de límites presupuestarios, procurando que sean sancionadas leyes adecuadas a esos fines, suprimiendo tipos de procesos obsoletos —como el juicio ordinario—. Frente a la urgencia conviene trabajar con razonabilidad y anticipar la neutralización de daños probables. Sería útil que desde las áreas académicas se instara a que en los foros científicos se dilucide la mejor forma de disipar los obstáculos presupuestarios (25).

Contemporáneamente la doctrina se ha hecho cargo de esta realidad. El denominado “proceso constitucional” traduce la renovación de ideas jurídicas, pues el derecho positivo vigente no contempla las modernas figuras del Derecho Procesal del siglo XXI, como los procesos urgentes, decisiones anticipatorias, medidas cautelares, y sentencias autosatisfactivas. El principio de debido proceso y la garantía de defensa en juicio deben plasmarse en una rápida y efectiva respuesta jurisdiccional. Con seguridad, existe una fuerte corriente de opinión entre los colegas magistrados, enderezada a la búsqueda de un nuevo orden político y social, que resuelva los angustiosos interrogantes de la hora. A los jueces se nos exige hoy retomar la autoridad que

---

(24) CAO, Christian Alberto, “La protección de...”, opob. cit., loc. cit., ps. 4, ap. apart. 6, a); v. CIDH, “Almonacid Arellano y otros Vs. Chile”, sentencia de 26 de septiembre de 2006”, considerandos. 45 a 50; CSJN, “Videla, Jorge Rafael y Massera, Emilio Eduardo s/Recurso de Casación”, del 31/08/2010, Cuad. Universidad Austral, consid. 8; *id.*, “Espósito”, del 23/12/2004, 2004, considerandos. 5 a 8, fuente: <http://falloscsn.blogspot.com.ar/> consultada el 27/02/2013; *id.*, “Simón, Julio Héctor y otros s/Privación ilegítima de la libertad”, S-1767-XXXVII-Recurso de hecho-causa n° 17768, consid. 21, v. Cuad. Universidad Austral; *id.*, “Mazzeo, Julio Lilo y otros s/ rec. de casación e inconstitucionalidad”; M.2334.XLII “MazzeoMazzeo, Julio Lilo y otros s/ rec. de casación e inconstitucionalidad” inconstitucionalidad”, M. 2333. XLII, del 12/07/2007, consid. 7; *id.*, “Aquino”, fallo Fallo cit., nota 13, consid. 8; *id.*, “Vizzoti, Carlos A. c/AMSA S.A”, SJA, 24/11/2004, consid. 8, v. Cuad. Universidad Austral, anteriores al Protocolo Facultativo, que, igualmente, lo tornan aplicable, por vía de las mencionadas “condiciones de vigencia”, del citado art. 75, inc. 22, de la CN.

(25) CARBONE, Carlos Alberto, “Hay que jubilar el proceso civil del siglo XX”, E.D del. 30/03/1998, Cuad. Maestría Universidad Austral.

nos asigna el ordenamiento jurídico y hacer efectivas las nuevas garantías constitucionales. Ciertamente, la aparición de nuevos sujetos procesales legitimados para requerir la protección constitucional —comunidades, sociedad, tributo— nuevos objetos de tutela —ambiente, paisaje, entre otros—, obliga a reinterpretar la figura del afectado y, en su caso, obrar las reglas procesales de modo que se encaucen o resuelvan los conflictos entablados entre las concentraciones económicas que supuestamente avasallen sus derechos civiles y/o políticos. Estos propósitos dieron nacimiento a nuevas figuras, tales como las medidas autosatisfactivas, los despachos interinos —que anticipen excepcionalmente la decisión de fondo, frente a daños que no toleran la secuela del juicio típico por su irreparabilidad—, o cualquier medio efectivo en la terminología del art. 43 de la Constitución Nacional — en la medida que no exista otro más idóneo—; a falta de normas procesales específicas, tal vez sea admisible la tutela inhibitoria (26).

El esfuerzo debe encaminarse, en fin, a la recuperación del prestigio de los jueces y la transformación de las estructuras políticas y económicas, de la cual depende el mejoramiento de los sistemas judiciales (27)..

Ahora bien, nadie duda que la tutela debe ser pronta y eficaz. Sin embargo, no basta la inmediatez de la respuesta jurisdiccional o la velocidad con que los actores del proceso intenten implementarla, cuando no puede hacerse efectiva. Si el mandato judicial no es obedecido o no se materializa en los hechos, se desvanece la solución del problema traído a la jurisdicción y la defensa de los derechos fundamentales se reduce a una mera declamación.

Los tiempos prudenciales no siempre son los más veloces. La prudencia —virtud orientadora del *know how* judicial—, aconsejará un tiempo oportuno. Aquél que mejor adecue el tipo de acciones a la naturaleza del fin tutelar requerido, con apoyatura en la realidad. Será por ello el que más razonablemente aporte un remedio idóneo.

Al respecto la Corte Suprema de Justicia de la Nación interpretó que el *plazo razonable* a que alude el art. 8, inc. 1, de la CADH constituye una garantía exigible a toda clase de procesos. Para su evaluación, dado que no se ha determinado convencionalmente la pauta temporal, aconseja tener en cuenta la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado, la conducta de las autoridades judiciales y el análisis global del procedimiento (consid. 10). Calificó, además, al derecho a obtener un pronunciamiento judicial sin dilaciones previas, como el corolario del derecho de defensa en

---

(26) CARBONE, Carlos Alberto, “Constitucionalidad del proceso y de los procesos urgentes para combatir la neurosis procesal”, Cuad. Maestría Univ. Austral, 10 y 17 de diciembre de 2012 y citas.

(27) CARBONE, Carlos Alberto, “Reformulación de medidas precautorias: el proceso post cautelar o los procesos cualificados por la urgencia y la evidencia”, Cuad. Maestría Univ. Austral.

juicio, que consagra el art. 18 de la Constitución NacionalCN (remitiendo a su fuente, el *speed trial* de la VIaVI<sup>a</sup>. Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica y jurisprudencia del Alto Tribunal argentino) —consid. 7—. En ese contexto, el pronunciamiento hizo extensiva esta doctrina al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de actos del Estado que puedan afectarlos, entendidos como “cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional”, vale decir, no circunscriptos a los procedimientos judiciales en sentido estricto. Fundó esta argumentación en pronunciamientos de la CIDH y el TEDH (consid. 10) (28).

Entonces, no es únicamente la rapidez, inmediatez o anticipación de la respuesta jurisdiccional la más efectiva. Tampoco la verosimilitud del derecho invocado como fundamento de la pretensión, la fuerte probabilidad o certeza de su existencia garantizan “*per se*” que el objetivo protectorio se concrete directamente. Suele obstruir la reparación efectiva de los infortunos sociales la imposibilidad de cumplimiento de la orden judicial. Una resolución anticipatoria, apta para neutralizar el peligro de daño, solo será idónea si es, además, ejecutable. Eficiencia y eficacia no siempre son consecuencia de medidas conminatorias (“*astreintes*”), cautelares o anticipatorias. La *neurosis procesal*, entendida como el *apego a la enfermedad* (29) de la gestión judicial anacrónica no necesariamente depende de la terapia del magistrado o su capacitación. En ocasiones, sus iniciativas naufragan en el *mare magnum* político de las aguas administrativas y/o legislativas, ajeno a sus potestades constitucionales. Frecuentemente el límite presupuestario frustra los remedios jurisdiccionales.

¿De qué sirve que el art. 680 “bis” del Código Cód. Procesal Civil. y Comercial Com. de la Nación faculte al juez a desalojar compulsivamente a un inquilino, sobre la base de una sólida verosimilitud del derecho invocado por el locador, si el locatario y su familia, en condiciones de vulnerabilidad, no tienen otra vivienda? En tales condiciones, las respectivas funciones asignadas los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial merecen una interpretación funcional (30).

---

(28) C.S.J.N., “Losicer, Jorge Alberto y otros c/. BCRA -- Resol. 169/05”, J.A. cita on-line, AR/JUR/32230/2012.

(29) CARBONE, Carlos Alberto, “Constitucionalidad del proceso...”, ob. cit., loc. cit...

(30) GOZAÍNI, Osvaldo Alfredo, “La judicialización de los derechos económicos, sociales y culturales”, L.L.LA LEY diario del 30/4/2010, quien vaticina: “Es justamente el riesgo del activismo exagerado e imprudente el que siembra dudas sobre el rol judicial”...”si el desarrollo y progreso de los derechos sociales y de su tipo, se deja en manos del Estado como gestor del gasto público, cualquier solución judicial que suponga considerar una inversión de solvencia para un acto puntual...” podrá sepultarse con la restricción de la división de funciones en el ejercicio del poder

#### 1.4. Una propuesta clásica

Entendida la razón práctica como la libre inclinación del hombre hacia la búsqueda de objetos necesarios para su perfección —bienes—, se comprende su primer principio evidente: “el bien ha de perseguirse y el mal —que es la carencia del bien debido— - evitarse”. Allí reside la justificación de los juicios normativos o deónticos que emite el sentido ético del intelecto práctico. El *know how* judicial será el que mejor realice esta vocación. Así, la tarea del intérprete partirá del análisis de los hechos y culminará en la resolución de problemas que logren la optimización, reconocimiento y tutela de aquellos bienes que favorezcan o completen la naturaleza humana (31).

La vivienda es, sin duda, un bien humano básico. Su protección se justifica racionalmente y condiciona el método para la resolución de los casos llamados *difíciles*. Al mismo tiempo, la progresiva orientación de la labor jurisdiccional en el sentido expuesto, irá trazando los nuevos contornos del bien común (32).

En tales términos, planteado el conflicto, no es posible establecer *a priori* un orden o jerarquía —formal— entre ellos. Los derechos que se justifican en la libre empresa, la competitividad en el mercado de bienes, el progreso económico por efecto de la tecnología y, en suma, el desarrollo, no pueden ser medidos en abstracto. En esa tarea, su cotejo *a priori* con los derechos enraizados en la dignidad humana —vida, salud, vivienda, educación, riesgos sociales, propiedad privada y pública, v. rgr.—, sin apoyatura en los hechos del caso particular, es tarea estéril. Todos los derechos

fundamentales pueden ser razonablemente centralizados y, en el caso, priorizados. Esta cualidad es lo que hace de cada derecho humano un derecho absoluto. Con razón se nos enseña que “derechos que resguardan bienes igual y objetivamente valiosos no pueden no ser igual y objetivamente exigibles” (33).

En clave clásica, el modo de pensar propio del magistrado será, entonces, aporético. El caso, entendido como problema, contiene los ingredientes relevantes para su resolución. La tarea consistirá en partir de los problemas hacia el estudio del derecho aplicable, entendido como sistema y no a la inversa. Sería igualmente estéril partir del sistema jurídico y pretender

---

soberano. En cambio, si la mirada se pondera con la vara del control de constitucionalidad y del control de convencionalidad...” la actividad judicial tiene amplias y suficientes potestades para desenvolver una tutela diferenciada”, cap. 7 y notas.

(31) MASSINI CORREAS, Carlos I., *Filosofía del Derecho. El derecho y los derechos humanos*, Abeledo -Perrot, Buenos Aires, 1994., segunda parte, § 3., ps. 140/1, con cita de Journet.

(32) MASSINI CORREAS, Carlos I., *Filosofía del...*, ob. cit., loc. cit., ps. 142/3, con cita de Finnis.

(33) MASSINI, CORREAS, Carlos I., *Filosofía del...*, ob. citop.cit., loc. cit., ps. 144/5.

encontrar forzosamente los hechos allí donde los juicios normativos no los han delineado, ni descripto (34).

El método será, además, argumentativo, propio de la retórica clásica. Si los fundamentos de la decisión judicial se exponen de modo dialéctico —dinámico y abierto a la deliberación— (35), la solución se validará por sí misma porque se justificará racionalmente.

Sin embargo, no menos relevante es que los litigios donde se discute la titularidad de bienes que dan satisfacción a derechos fundamentales de contenido social y económico, dependen del hallazgo y/o generación de recursos esencialmente escasos. Este es uno de los problemas a los que se abocan las ciencias económicas y la actividad política, a quienes la magistratura debe útilmente consultar —no invadir ni, menos aún substituir—.

Es éste, sin duda, uno de los planos del prisma con el cual habrá de observarse la realidad. Las disciplinas económicas son útiles a la hora de iluminar y comprender una de las facetas —quizás la más compleja— del problema a resolver, aunque no la única. La respuesta rara vez será unívoca. La riqueza de los hechos suele demandar la contribución de otros saberes igualmente válidos. Lo cierto es que un enfoque clásico de la labor judicial no puede prescindir del aporte de otras ciencias, en casos difíciles. Allí el derecho no esclarece por sí solo el significado de los hechos en penumbra. El intercambio con otras disciplinas es primordial y, entre ellas, la política económica cobra un papel relevante. Habrá un punto en que los aseshaces de luz convergerán y marcarán un centro, vale decir, una solución óptima posible, que objetivará la justicia del caso.

Así, la propuesta clásica, que compartimos, conlleva necesariamente la cooperación institucional, de todas las organizaciones —públicas y privadas— de gobierno y no gubernamentales.

La misma inteligencia orienta el quehacer de la magistratura a nivel global, como método para hacer efectivo el derecho natural. De lo contrario la validez de las normas de protección de los derechos humanos no garantizará necesariamente su eficacia. Así, en el plano internacional, el respeto de los principios de derecho natural garantiza la efectividad del sistema jurídico (36).

La Corte Suprema de Justicia de la Nación *'in re'* "Q. C. S.Y. c/ . Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/Amparo" (24/4/2012) argumenta en el senti-

---

(34) GARCÍA AMADO, Juan Antonio, *"Teorías de la tópica jurídica"*, Civitas S.A., Universidad de Oviedo. , Cuad. Universidad Austral, Capítulo Cap. IV, § 1. 1., p. ps. 140/1, con cita de Nicolai Hartmann.

(35) GARCÍA AMADO, Juan Antonio, *Teorías de...*, ob. cit., loc. cit., ps. 153.

(36) HERVADA, Javier, *"Introducción crítica al derecho natural"*, Ed. Universidad de Navarra S.A., Pamplona, 1981, capítulo cap. VII, § 2, ps. 178/9.

do que la razonabilidad de la decisión judicial en tales supuestos está relacionada “con el principio ‘que manda desarrollar las libertades y derechos individuales hasta el nivel más alto compatible con su igual distribución entre todos los sujetos que conviven en una sociedad dada, así como introducir desigualdades excepcionales con la finalidad de maximizar la porción que corresponde al grupo de los menos favorecidos’. Estos principios de igualdad democrática y de diferencia con la finalidad tuitiva de los sectores excluidos deben ser respetados por quienes deciden políticas públicas”... “En el campo de las reglas normativas... hay una garantía mínima del derecho fundamental que constituye una frontera a la discrecionalidad de los poderes públicos. Para que ello sea posible, debe acreditarse una afectación de la garantía, es decir, una amenaza grave para la existencia misma de la persona.”... “La razonabilidad significa entonces que, sin perjuicio de las decisiones políticas discrecionales los poderes deben atender a las garantías mínimas indispensables para que una persona sea considerada tal en situaciones de extrema vulnerabilidad”.... “Esta interpretación permite hacer compatible la división de poderes, la discrecionalidad política del Poder Ejecutivo y del Congreso, con las necesidades mínimas de los sectores más desprotegidos cuando éstos piden el auxilio de los jueces” (consid. 12).

La tesis propuesta se encamina a encontrar herramientas que hagan realidad una concepción funcional del sistema de división de poderes. La eticidad de la postulación reside en que el aporte especializado de cada cartera gubernamental, en el orden nacional, provincial y/o municipal, facilita la ejecutabilidad de las decisiones judiciales, con el mayor grado de eficiencia y eficacia posible.



## CAPÍTULO II

### EL SISTEMA REPUBLICANO Y EL DESEMPEÑO FUNCIONAL DE LOS ROLES CONSTITUCIONALES

#### 2.1. Interpretación

Conforme se ha visto, el bloque de constitucionalidad merece una comprensión sistemática, abierta e integradora.

Se nos enseña que debe orientarse a la optimización y maximización de las normas constitucionales, sin distorsionar su contenido, reconociendo la operatividad de todo el texto de la Carta Magna. Así entendida, como una estructura lógica y armónica, teniendo en consideración su teleología, no sería prudente quebrar su equilibrio acudiendo a una artificiosa incompatibilidad entre ellas. Cada caso debería aportar circunstancias propias, disparadoras de soluciones concretas. El rol del juez, como intérprete del sistema, debe corresponderse con un método racional a partir de los hechos. Ellos son punto desde el cual el juez analizará el caso y diseñará su perspectiva decisoria (37).

El mismo fenómeno se plantea con la interpretación del sistema de integración regional. Al ser la Argentina parte de la CADH (Pacto de San José de Costa Rica), las decisiones de los jueces nacionales pueden ser revisadas por la CIDH (conf. arts. 46, 50 y 51 de la Convención). Debe entenderse, entonces, que paulatinamente el derecho regional tendrá primacía sobre el

---

(37) Adrede empleamos las palabras *punto* (de observación o análisis) y *perspectiva*, porque no se trata de una tarea secuencial y lineal, yendo de las causas a las consecuencias —únicamente—. Tampoco es solo un plano o superficie, sin realidades profundas. El magistrado ocupa el lugar del observador frente a una perspectiva, en tanto imagen tridimensional. Una vez concebida la idea, llega el momento de diseñarla y componerla, al igual que debe resolverse un espacio, para la realización de un fin objetivo y concreto. El hábitat humano es espacio y, en cuanto tal, tiene 3 tres dimensiones. Solo este método de observación y descripción puede resolverlo útilmente, mediante el aporte de bienes para el hombre, que, además, guarde equilibrio con el ambiente.

interno de los Estados y por esta vía entra en crisis la aplicabilidad de sus reglas por efecto del control de constitucionalidad y convencionalidad (38).

Igualmente, una comprensión armónica del TCEE nos enseña que el fin de la constitución de un mercado común es el mejoramiento de la vida de las personas en el espacio integrado. Esta interpretación teleológica y sistemática de las normas comunitarias —en tanto sean precisas e incondicionales— les otorgan efecto directo siempre, pues el fundamento de la integración es la cooperación entre los EM. Su Preámbulo alude a “tener como fin esencial de sus esfuerzos la constante mejora de las condiciones de vida y de trabajo de sus pueblos”.

Se ha querido ver en la construcción de este nuevo orden jurídico integrado la progresiva configuración de una “ciudadanía europea”, el mantenimiento del pluralismo, la diversidad de los regímenes jurídicos y la equiparación de los niveles de protección en las condiciones de trabajo en la Comunidad. El Tratado de Roma instó la búsqueda de la “armonización legal” en el progreso, durante los años 70'. Paulatinamente, se fue construyendo una suerte de orden público europeo, fundado en la imperatividad e inderogabilidad de las normas comunitarias, como regulaciones mínimas indisponibles, mejorables por disposiciones legales, reglamentarias o convencionales más favorables a los trabajadores. Esta etapa es conocida como “*la edad de oro*” de las intervenciones sociales comunitarias (39).

Nos hemos interrogado si es éste un modelo a seguir, frente al equilibrio inestable del espacio integrado europeo, en los albores del siglo XXI (40).

Sin embargo, el avance que idéntico proceso ha tenido con la creación del MERCOSUR parece también irreversible y, de ser así, cabría interpretar que las condiciones de vida de sus habitantes quedan igualmente condicionadas a las normas comunitarias. Bien vale el esfuerzo interpretativo de coordinación de sendos sistemas (41). Así se ha pronunciado nuestro Supremo Tribunal, en el entendimiento que las diferencias entre el régimen

---

(38) VIGO, Rodolfo Luis, “*Interpretación constitucional*”, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1993, n° 10, pgs., 183/5, con cita de Bianchi y Cassagne.

(39) RIVERO LAMAS, Juan, “Unificación y pluralismo del derecho social en la Unión Europea”, Ponencia en la Jornada sobre “*Unificazione e pluralismo giuridico in Europa*”, Universidad de Roma. Aunque el autor se hace cargo de la declinación del sistema a partir de los 80', por efecto de un retorno a los sistemas de libre mercado.

(40) DI FILIPPO, María Isabel, “Andrea Francovich y Danila Bonifaci y otros contra República Italiana”.... “El principio de responsabilidad de los estados miembros en la Unión Europea” (fallo Fallo del TJCE-, Sala sala VI, 19/11/1991), informe de la asignatura “Dimensión internacional y regional de la función judicial: derechos humanos, derecho internacional y de la integración”, Profesora Mag. María Gattinoni de Mujía, Maestría en Magistratura y Derecho Judicial de la Universidad Austral.

(41) VIGO, Rodolfo Luis, “*Interpretación...*,” opob. cit., loc. cit., en nota 18.

comunitario europeo y el latinoamericano no obstan a una interpretación coincidente, en la medida que también los tratados celebrados en el sistema del MERCOSUR tienen jerarquía constitucional (arts. 31 y 75, inc. 22, CN), su fin establecer reglas de integración (arts. 1º y 7º del Tratado de Montevideo de 1980) y se le reconoce a las personas —físicas o jurídicas— la condición de destinatarios directos y efectivos de dichas normas. De ello resulta que los jueces nacionales están obligados a hacer efectiva esta tutela, en salvaguarda de la responsabilidad del EM (42).

Ahora bien, la materia de esta tesis presupone, además, que las decisiones judiciales se correspondan con un orden político institucional que no puede ignorarse. Las funciones asignadas a los diferentes órganos de gobierno tienen un equilibrio político e institucional. Pero la tarea de interpretación se orienta a fortalecer la unidad del régimen político. Cuando la problemática a dilucidar se vincula simultáneamente con distintas competencias, es preciso orientar la comprensión del caso buscando la cooperación y no el bloqueo de sus incumbencias. El Poder Judicial es, en efecto, el moderador y facilitador del sistema político —por regla, dinámico— y debe respetar los requisitos materiales y formales, pero también los axiológicos. Entonces, la optimización de los recursos disponibles (entendidos éstos en un sentido jurídico y económico) dependerá, en buena medida, de una unidad de actuación, atenta a la realidad social (racionalidad de las decisiones). Por tanto, la interpretación del caso se supeditará a una visión funcional del equilibrio de los poderes del Estado, en resguardo de las denominadas *facultades privativas*, que el texto constitucional les tiene asignadas a cada uno de ellos (43).

Esta dificultad se hace notoria frente a las cuestiones políticas, si, además, comprometen derechos humanos económicos y sociales. La alternativa de judicializarlas conlleva el riesgo de incurrir en una indebida injerencia del juez en el manejo del presupuesto u otras materias asignadas al poder administrador. Por ello se nos previene del riesgo de incurrir en la tentación de un desmedido protagonismo judicial —al margen de los aciertos de los órganos políticos—. Entre todos los métodos propuestos para neutralizar el peligro de interpretar a ultranza la doctrina neoconstitucionalista, en el marco del presente análisis, es de destacar la moderación en el ejercicio de la judicatura. En efecto, el llamado *self-restraint* del sistema anglosajón es, sin duda, una de las piezas clave que merece una toma de conciencia por parte de la magistratura (44).

---

(42) GATTINONI DE MUJÍA, María, “La importancia del Juez Nacional en un mercado común”, Tesina en prensa. , Buenos Aires, 2006, Comentario al fallo Fallo “Café la Virginia...”, ps. 62/3, notas nros. 218, 219, 221/3 y 225. V. Cuadernos Universidad Austral.

(43) VIGO, Rodolfo Luis, “*IntepretaciónInterpretación...*”, ob. cit., loc. cit., nº 4, pgs. 133/142.

(44) VIGO, Rodolfo Luis, Luis, “Constitucionalización y neoconstitucionalismo: riesgos y prevenciones”, en *Estudios en homenaje a Héctor Fiz Zamudio*, Cuad. Universidad Austral, caps. V y VI, ap. apart. 13, ps. 432, ap. apart. 17) y 448 ap. apart. 13).

Al interpretar los derechos fundamentales el juzgador elabora una determinación o juicio práctico en torno a la efectiva titularidad jurídica legitimante de la pretensión, acudiendo a la prudencia jurídica (45). En esa línea, no se ajusta a la realidad sostener que los derechos humanos están en colisión con otros de mayor jerarquía o en yuxtaposición antitética con intereses públicos, o los intereses generales entre sí. Se

trata de armonizar los derechos —no de jerarquizarlos—. No hay tal disyunción, sino una indagación prudencial y finalista (46).

Cuando están en discusión derechos humanos, la preocupación principal remite a la realización del bien común, entendido como libertades individuales, respeto por la dignidad de la persona, convivencia social o política (47). Pensamos que, en efecto, al tiempo de juzgar, las circunstancias del caso se nos presentan de tal modo complejas que, con frecuencia, desaparece toda jerarquía formal entre los derechos fundamentales invocados. Se sostiene con razón que tal jerarquización se plantea entre los bienes jurídicos. Por lo que la tarea judicial será determinar cuál derecho existe en el caso concreto, prescindiendo de un orden abstracto o *a priori*. Ello al margen de la irreparabilidad de las trasgresiones a la dignidad humana — en especial la vida— (48).

De lo que se trata, entonces, es de armonizar los bienes jurídicos protegidos en directa relación con los hechos del caso. El análisis de razonabilidad permite cotejar medios y fines constitucionales de la norma o acto estatal, sin alterar la esencia de cada derecho, que se determinará internamente, no por límites externos. En cada supuesto, entonces, deberá juzgarse si existe o no el derecho, o lo que es o no es derecho. Para ello la legislación deberá delimitar su contenido. Así se comprende la vinculación conceptual entre razonabilidad y armonización y cómo debe ser interpretado el art. 33 de nues-

---

Con cita de Nino, Alexy y Zagrebelsky. Se nos enseña allí que el derecho debe ser entendido como un facilitador de la cooperación, especialmente en el campo de los derechos económicos y bienes sociales. Volveremos sobre el tema en el capítulo tercero.

(45) TOLLER, Fernando, “Refutaciones lógicas a la teoría de los conflictos de derecho”, en *“La interpretación en la era del neoconstitucionalismo”*, Coord. por Cianciardo, Juan (Coord.), Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 2006, p. p. 158, § 10, Cuad. Universidad Austral.

(46) TOLLER, Fernando, “Refutaciones lógicas...”, ob. cit., loc. cit., p. ps. 180/1, § 16 y 17.

(47) TOLLER, Fernando, “La resolución de los conflictos entre derechos fundamentales-una metodología de interpretación constitucional alternativa a la jerarquización y el *balancing test*”, en Ferrer Mc Gregor, Eduardo, *“Interpretación constitucional”*, t. II, Porrúa, México, 2005, p. 1200/5, cap. I, §. 1 y 2. Cuad. Universidad Austral.

(48) TOLLER, Fernando, “Resolución de los conflictos...”, ob. cit., ps. 1212/3, § 4, ap. apart. c).

tra Constitución, al disponer que “los principios, garantías y derechos”... “no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio” (49).

Sin embargo, la asignación de viviendas a la población en condiciones de vulnerabilidad social y económica enfrenta a los poderes públicos a desafíos, quizás, enderezados a elaborar políticas más abarcativas. No basta con reunir fondos, construir viviendas y asignar recursos públicos sobre la base del proporcional incremento de cargas impositivas (50).

El problema ha cobrado trascendencia universal y ha sido contemplado en más de 100 constituciones nacionales en todo el mundo. Pese a ello subsisten grupos de personas sin techo, alojadas de modo precario. Se estima que más de 4 millones de ellas han sido desalojadas por la fuerza entre los años 2003 y 2006. Más de 100 millones no tienen techo y más de un billón se refugia en alojamientos precarios. Las estimaciones de la ONU son preocupantes: en el año 2050, 3 billones vivirían en barrios de chabolas y, al parecer, pese a que las poblaciones del sur serían las más expuestas al riesgo, ningún continente escaparía al flagelo (51).

La dignidad de la vivienda, alude a las condiciones del hábitat humano. Así, las mismas referencias estadísticas acusan que más de 1 billón de personas en el mundo no tendría acceso al agua potable; 2,6 billones carece de servicios básicos de saneamiento; las malas condiciones de higiene afectan la salud pública, motivo por el cual mueren millones de personas al año, entre las cuales 1,8 millones son niños víctimas de diarrea (52). El llamado *efecto cascada* de la cuestión hace que sus consecuencias repercutan en múltiples violaciones de derechos humanos, no solo vida y salud, sino empleo, educación, relaciones sociales, privación de derechos cívicos. La concientización de la población mundial en torno al ambiente y el desarro-

---

(49) SAPAG, Mariano A., “*El principio de proporcionalidad y de razonabilidad como límite constitucional al poder del Estado: un estudio comparado*”, Universidad de la Sabana, Colombia, Dikaion año 22, N 17, 157-158, Chia, Colombia, diciembre 2008, ps. 178, nº 3.3, 186/4, nº 5.3, 194/5, conclusiones .RE. Cuad. Maestría Universidad Austral.

(50) GOZAÍNI, Osvaldo Alfredo, “La judicialización...”, opob. cit., loc. cit., se pregunta si, acaso, no cabría pensar en el remedio de la inconstitucionalidad por omisión. Aunque, concluye reflexionando que la vara de la prudencia, objetivando el caso concreto, aconsejaría “exhortar a los demás poderes a que actúen con la urgencia y necesidad que se requiere”. Compartimos la idea. Es la cooperación entre las distintas carteras de gobierno la herramienta para articular una estrategia eficaz, según se analiza *infra*. Ver, en el mismo sentido SAGÜÉS, Sofía, “Análisis de la Acordada nº 4/07 dentro del marco del activismo actual de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina.”, Exposición dictada en las “VIII Jornadas Nacionales de Derecho Constitucional”, Paraná, Entre Ríos, septiembre de 2007, Cuad. Universidad Austral, cap. IV, ps. 5/14, con cita de Sagüés, Néstor P.

(51) ONU, HABITAT, “A safe city is a just city. World Habitat day 2007”, v. informe GOLAY, Christophe - ÖZDEN, Melik, “El derecho...”, ob. cit., Golay-Özden, p. p. 3.

(52) ONU, informe de GOLAY, Christophe - ÖZDEN, Melik, “El derecho...”, ob. cit., Golay-Özden, ob. cit., loc. cit., íd. pág..

llo —en particular, asociadas al problema habitacional— ha ocupado a la ONU durante más de 30 años, intentando sensibilizar a la opinión pública, sin éxito alguno (53).

La Doctrina Social de la Iglesia —que tradicionalmente ha dedicado especial atención al problema de la pobreza— se actualiza con la Encíclica Papal de Benedicto XVI “*Caritas in veritate*”, del 29 de junio de 2009. En este trascendental pronunciamiento, su Magisterio pone en evidencia los efectos que han seguido a la tecnificación, desarrollo económico y globalización de la economía y convoca a todos los sectores económicos, sociales, culturales y religiosos a enfrentar la actual crisis global, en colaboración participación —pública y privada, nacional e internacional— (54).

En la práctica judicial suele plantearse una falsa opción entre derechos de propiedad y vulnerabilidad. Como si el segundo concepto fuese esencialmente incompatible con el primero, siendo que, en rigor de verdad, los derechos afectados en supuestos de emergencia habitacional también tienen contenido patrimonial. La eticidad del sistema jurídico aplicado a la protección de los derechos fundamentales es más que evidente. Como también lo es aquella que sirve de fundamento al sistema de derecho humanitario. Sin embargo, el principio *favor debilis* y *pro homine* se miden también en términos económicos cuando de la satisfacción de necesidades básicas se trata. Al propio tiempo, la realización de los valores solidaridad, colaboración y cooperación destinados al efectivo cumplimiento de esas demandas requiere la convergencia de decisiones políticas y jurisdiccionales. Aunque, una concepción dinámica del sistema de división de las funciones de gobierno llevará a que las actuaciones de las distintas carteras converjan en la cuestión común de los recursos presupuestarios.

También es frecuente la formulación de juicios aporéticos, tales como *propiedad individual vs. derechos patrimoniales de contenido social*. Sin embargo, es igualmente obvio que la validación de las decisiones judiciales a dictar frente a tales conflictos depende del título esgrimido respectivamente por las partes. *Previsibilidad jurídica y política vs. justicia, paz social, orden, seguridad*, suenan como proclamas huecas si son analizadas *a priori*, fuera de las circunstancias propias de cada caso. Empero, no menos cierto es que las controversias deben orientarse hacia una finalidad política central, cual es, la tarea conjunta a nivel institucional.

Por ende, la respuesta del juez debe hacerse cargo de este enfoque tridimensional de los problemas. El campo operatorio del intérprete no se corresponde con una visión lineal o plana de la realidad. Los aspectos éticos

---

(53) ONU, GOLAY, Christophe - ÖZDEN, Melik, “El derecho...”, ob. cit. Golay-Özden, ob. cit., loc. cit., íd. p. ág., donde se menciona la “Declaración del milenio”, aprobada el 13 de septiembre de 2000.

(54) V. apartado apart. III, capítulo segundo.

y económicos son parte de un mismo conflicto, pero no son los únicos. El prisma con que habrán de observarse los hechos refracta su imagen en otros tantos planos de abordaje y resolución. La convergencia de técnicas y ciencias diferentes los iluminará de distinta manera. Cada uno de ellos tiene reservado un campo especial de saberes y éstos, a su vez, una cartera de gobierno dotada de poderes constitucionales y legales aptos para poner en ejecución medidas idóneas y eficaces.

Por ello, la tesis abordada propicia estrategias operativas, para el rol judicial, en consonancia con los compromisos internacionales del Estado.

Sin duda, la interpretación funcional de la división de poderes republicanos constituye uno de los pilares fundamentales de dicha postulación.

## 2.2. El rol del juez y su función política

En el Estado de derecho constitucional moderno, el desarrollo económico suele ser, en efecto, un propósito relevante de gobierno (conf. art. 75, incs. 18 y 19, ref. 94'). Sin embargo, la llamada *policía de prosperidad* lo subordina a los valores supremos de la comunidad, entre los cuales se cuenta el respeto a los derechos humanos (55). Sobre la base del concepto de desarrollo integral, precisado por Pablo VI en su *Mensaje a la Asamblea del CELAM* del año 1966, se nos enseña que el crecimiento material de los bienes es un instrumento para la realización de los valores morales, espirituales y físicos de la persona (56). Entonces, el poder político eficaz es aquél que genera planificaciones y estrategias especialmente óptimas para favorecer ese desarrollo integral así entendido (57). Allí donde la actividad privada o el mercado de bienes no son eficientes, el Estado suple su ineficiencia mediante la implementación de políticas públicas, ejerciendo funciones económicas y sociales (58). Ese poder eficaz ha sido políticamente asignado por las constituciones nacionales a tres áreas o carteras de gobierno (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial), cuyos roles merecen una interpretación dinámica, acorde con la problemática socioeconómica contemporánea. En ese contexto se sostiene con razón que el Estado tiene dos funciones: gobierno y control. La primera, atribuida al Poder Ejecutivo y mayoría legislativa, importa el establecimiento de la política global y la implementación de herra-

---

(55) OYHANARTE, Julio, *Poder político y cambio estructural en la Argentina. Un estudio sobre el estado de desarrollo*, ed "Introducción", v. "Recopilación de sus obras", "Prólogo Dr. Alfonso Santiago (h)", . Paidós, Buenos Aires, 1969, Introducción, v. Recopilación de sus obras, Prólogo Dr. Alfonso Santiago(h), Buenos Airesx Aires, 2001, ps. 5/6, v. notas 19 y 21.

(56) OYHANARTE, Julio, *Poder político y...*, ob. cit.,loc.cit., ps. 13.,ap. apart. 4.

(57) OYHANARTE, Julio, *Poder político y...*, ob. cit., op.cit.,loc.cit., pgs. 19,ap. apart. 7, con cita del radio-mensaje emitido por Pío XII, el 24 de diciembre de 1944 y la Encíclica *Pacem in terris*, pronunciada por Juan XXIII.

(58) OYHANARTE, Julio, *Poder político y...*, opob. cit.,loc.cit., ps. 42/5,ap. apart. 16.

mientas para hacerla efectiva. Son opciones políticas o planes destinados a establecer la dirección de la vida comunitaria, precisando fines y medios para obtenerlos (59). La segunda función, asignada al Poder Judicial y las minorías legislativas, tiene por objetivo central asegurar los valores y principios condicionantes de la acción estatal. Particularmente, a los jueces les incumbe la tarea de resguardar la supremacía de la CN, la subordinación de los actos estatales a la ley, la razonabilidad de las decisiones y la tutela de los derechos públicos subjetivos (60).

En efecto, al Poder Judicial se le ha atribuido la trascendental función de control político, al reservarle el juicio de constitucionalidad y legalidad de la actuación estatal. Por ello es copartícipe de las políticas públicas, por lo que sus atribuciones son complementarias y no antagónicas (61). Esta facultad es indispensable para la conservación del equilibrio en el régimen de división de poderes, pues es la última garantía frente a los desbordes de los poderes estatales propiamente políticos, en ejercicio de una función moderadora (62).

Las limitaciones al ejercicio del poder en la Argentina tienen en la actualidad una interpretación cualitativa, sobre la base de cuatro garantías básicas: a) leyes constitucionalmente válidas; b) razonabilidad en la restricción de los derechos; c) control judicial independiente; d) control de minorías legislativas. En particular, la razonabilidad ha sido consagrada en el art. 28 de la CN, como principio de validez de los actos estatales. Tal principio obliga a evaluar las consecuencias sociales de las decisiones y, al no mediar orden jerárquico entre los derechos y las potestades de los poderes públicos, también la limitación de estas últimas debe ser razonable para su validez, en tanto no se corresponde con los fines propios de un estado de derecho la prevalencia del bien personal o individual sobre el bien común (63).

Ahora bien, nos preguntamos si esta regla general es útil a la hora de proceder ejecutivamente, en el contexto de una emergencia habitacional y comprobadas condiciones de vulnerabilidad.

El rol jurisdiccional en sentido estricto —orientado a la interpretación creativa de derecho—, implica el control constitucional de las normas y

---

(59) OYHANARTE, Julio, *Poder político y...*, ob. cit., loc. cit., ps. 50/2, cap. III,aps. aparts. 18 y 19.

(60) OYHANARTE, Julio, *Poder político y...*, ob. cit., loc. cit., ps. 60/1, cap. III,aps. aparts. 23 y 23.

(61) SANTIAGO (H), Alfonso, ““Los modelos institucionales de la Corte Suprema””, Obra colectiva *“Función política de la Corte Suprema”*, Ábaco-Austral, ps. 33. Cuad. Universidad Austral.

(62) HARO, Ricardo, ““La función institucional del juez constitucional”. ”, En *Tratado de Derecho Constitucional argentino y comparado*, t. I, Dirigido por Manili, Pablo Luis, La Ley, Buenos Aires, 2010, to.I,p. p. 171, nº 6., §. 24.

(63) OYHANARTE, Julio, *Poder político y...*, opob. cit.,loc.cit., cap. V,aps. aparts. 34, 35, 36 y 37.

actos estatales, y el control externo de legalidad y razonabilidad de la actividad de la Administración Pública y la función política. Por principio, el control de constitucionalidad será difuso, pues no está reservado a ninguna instancia. Presupone la existencia de un caso concreto y no procede en tanto no medie un agravio actual y contiendas efectivas. Lo contrario importaría reconocer a los magistrados funciones legislativas (conf. art. 2º, ley 27). En ese entendimiento, la ley o acto impugnados deben presumirse constitucionales, por lo que esta facultad revisora es limitada y sólo viable como solución extrema o *ultima ratio* del sistema. Dado que por esta vía se ejerce un control efectivo sobre la actuación de los otros poderes públicos, de dicha prerrogativa se deriva necesariamente la función política de los jueces y, como vimos, su participación en el ejercicio del poder estatal (64).

Por ende, se ha sostenido que la Corte Suprema no sólo tiene facultades decisorias, sino que gobierna, fijando políticas que derivan de la aplicación o invalidación de normas o actos de la Administración (65). Como poder político y por medio del control de constitucionalidad, cumple una función moderadora, manteniendo en equilibrio entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, entre el gobierno central y las provincias, entre las provincias en sus relaciones recíprocas, entre el poder estatal —nacional, provincial o municipal— y los ciudadanos o el gobierno de la mayoría y los derechos de los individuos, auto restringiendo, en todos los casos el ejercicio de sus propias prerrogativas (66).

Con frecuencia, la realidad del juzgado nos enfrenta a situaciones de grave vulnerabilidad social y económica. La ausencia del Estado frente a los infortunios sociales se traduce en el abandono de iniciativas —privadas, públicas o mixtas— generadoras de sistemas de contribución económica, vale decir la generación de fondos destinados, por ejemplo, a la emergencia habitacional. La implementación de políticas públicas se demora y con ella la ejecutabilidad de las medidas jurisdiccionales que hagan efectivo el sistema protectorio de los derechos fundamentales afectados. La orden de desahucio suele ser de difícil o defectuoso cumplimiento, pues no existen los recursos suficientes para cumplir con los estándares internacionales de sustitución o rehabilitación de la vivienda desocupada, en condiciones dignas, ni forma alguna de instar a su generación —al menos, desde la función jurisdiccional—.

Nos preguntamos si sería viable impugnar dicha omisión, mediante el test de constitucionalidad y convencionalidad.

---

(64) SANTIAGO (H), Alfonso, *“La Corte Suprema y el control político. Función política y posibles modelos constitucionales”*, Ábaco de Rodolfo Depalma, ps. 105/119, parág. 11, . Material colectado por la UnivesidadUniversidad Austral, Maestría en Magistratura y Derecho Judicial.

(65) BIANCHI, Alberto, *“Una meditación sobre el rol institucional de la Corte Suprema”*, L.L.LA LEY, 1997-B-994, cap. II, § 1. Cuad. Universidad Austral.

(66) BIANCHI, Alberto, *“Una meditación...”*, ob. cit., loc. cit.,, §. 6.

En tal sentido, es ilustrativa la doctrina según la cual los valores y principios constitucionales a que va dirigida esta función de control no quedan reservados a la inaplicación de normas o actos que lesionan los derechos fundamentales, sino también de aquéllos que no les dan desenvolvimiento. Se configura así la omisión inconstitucional, por caso, no dictando las leyes y reglamentos que el bloque constitucional y convencional le impone al Poder Legislativo o desaplicándolo lisa y llanamente, mediante la omisión de actos que los hagan efectivos (67).

Por ello se ha destacado la relevante función de participación del juez en la creación del derecho, ideando formas de fiscalización de las omisiones del legislador, que traduzcan una lesión constitucional. También la desigualdad de hecho no

contemplada en una justa reglamentación del legislador —por la subsistencia en el ordenamiento de una discriminación no rectificadas en un plazo razonable— puede conducir a la inconstitucionalidad de los actos de los poderes públicos que las mantengan (68).

No obstante, aun reconociendo las bondades de la inconstitucionalidad como factor de equilibrio y garantía política para los ciudadanos, con solo invalidar la conducta de las otras carteras de gobierno o desaplicar sus normas suprimiendo los efectos propios de sus actos, no se concreta la respuesta estatal óptima. No se alcanzan los fines a que fueron destinadas normas, principios y valores que conforman el bloque de constitucionalidad. Tampoco se hacen efectivas las soluciones, porque la decisión no es ejecutable.

Es emblemática la situación planteada al tiempo de elaborar la presente tesis, en torno al cumplimiento efectivo de las instrucciones impartidas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el caso “Mendoza, Beatriz y otros c/Estado Nacional y otros” (69). Al parecer, el saneamiento y recuperación de la cuenca Riachuelo, en cuanto ha motivado la intervención directa del Supremo Tribunal y compromete el quehacer político de los otros poderes públicos nacional, provincial y municipal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se dificultaría por que la entidad encargada de ejecutar el plan carecería de presupuesto.

Se advierte fácilmente que la acción conjunta y la cooperación son las herramientas adecuadas para la consecución de estos fines.

---

(67) HARO, Ricardo, “La función institucional...”, ob. cit., loc. cit., psg. 163/4, n° 3.,ap. apart. g).

(68) FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, “El control de constitucionalidad de las omisiones legislativas”, en *Tratado de Derecho...Procesal Constitucional*, Dirigido dirigido por Manili, Pablo Luis, ob. cit.,p. ps. 345/8, § IV, cap. 3.

(69) V. Diario “*La Nación*”, del 24/1/2013, “Por falta de presupuesto, cancelan la auditoría de la limpieza del Riachuelo”, Suplemento “Buenos Aires”, donde se informa que la ACUMAR se declaró en emergencia financiera y recortó programas de saneamiento y fiscalización.

Las ventajas del régimen jurídico de la división de poderes son notorias. Y la cooperación económica es, además, la clave de bóveda de todo el sistema protectorio internacional (70).

### 2.3. Un llamado ético a la interdisciplina institucional

Según se ha visto, el sistema republicano impone a cada poder del Estado su rol y el control de constitucionalidad y convencionalidad atribuido a la jurisdicción judicial es una herramienta útil, inclusive, ante omisiones de las otras dos áreas de gobierno. A propósito de derechos fundamentales como el de la vivienda, dicha facultad

podría ejercerse declarando inconstitucionales los actos administrativos que mantengan una discriminación legal no rectificada en un lapso razonable (71), o, por caso, reconduciendo acciones individuales, para provocar el efecto *erga omnes* de la sentencia, allí donde potencialmente se vean amenazados derechos colectivos (72), o empleando prudencialmente sentencias exhortativas, sin invadir espacios de los órganos naturales de los otros poderes públicos (73).

Es ésta una nueva comprensión del principio de debido proceso y garantía de defensa en juicio (art. 18 CN).

Por lo demás, la inminente violación de derechos humanos obliga a actuar aun oficiosamente. En tal sentido, no es desconocida la moderna orientación que aconseja la declaración de inconstitucionalidad aun ante la ausencia de petición de partes, cuando está en juego la ilegitimidad del obrar u omisión estatal y, por ese medio, existe lesión a algunos de los derechos amparados por el bloque de constitucionalidad y convencionalidad.

Sin embargo, la efectivización de medidas de acción directa depende, además, de soluciones complejas, provenientes de todos los sectores de la sociedad civil.

---

(70) Aquí también reside una de las respuestas que ensayamos.

(71) FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, "El control de constitucionalidad de las omisiones ...", ob. cit., loc. cit., ps. 345/8, apart. IV, cap. 2, con cita de Cappelletti, Michelmann, Alexy, Mortati, Crisafulli, entre otros; *id.*, *id.*, ps. 355, con cita del STC español, del 31/1/1994, fund. jur. 7º.

(72) El art. 25, § 4o. del "Código Modelo Procesal Civil para Iberoamérica", aprobado a instancias del "Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal", contempla la posibilidad en los siguientes términos: "Surgiendo en un proceso individual cuestión relativa a las políticas públicas, el órgano jurisdiccional podrá suscitar, de oficio o a petición de las partes, incidente de colectivización, transformando la acción individual en un proceso colectivo, mediante la citación de los legitimados en las acciones colectivas para añadir a la inicial y acompañar el proceso".

(73) SAGÜÉS, Néstor Pedro, "El aborto eugenésico, la constitución, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho procesal constitucional", Cuad. Universidad Austral, clase del 15/10/2012., cap. 4., ap. apart. d).

La realidad contemporánea marca un desafío importante en el plano económico y social. La eticidad de la cuestión se describe por sí misma. El principio “*pro-homine*” se manifiesta de modo evidente, cuando las condiciones de vida indignas constituyen *per se* el título del derecho subjetivo a un hábitat adecuado a su naturaleza. Su fundamento o justificación se encuentran en la *hominidad* y las dimensiones perfectivas que le son inherentes —reconocidos por la ley o aún en contra de ella— (74).

En este contexto, la sociedad civil, junto con el Estado y la actividad mercantil —el mercado— deben coparticipar en el fomento del progreso colectivo. La aparición de organizaciones no gubernamentales, dedicadas a distintas áreas, como defensa civil, derechos humanos, consumidor, infancia, entre otras, fueron puestas de resalto por el PNUD (“Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo”) y el BID (“Banco Interamericano de Desarrollo”), otorgándoles reconocimiento e importancia. El Programa menciona la irrupción de un nuevo modelo social, llamado *emergente*. El Estado pierde progresivamente protagonismo y la actividad privada asume buena parte de los infortunios y emergencias sociales. Los tres sectores tradicionales de la comunidad (Estado, mercado y organizaciones) intervienen en un entramado complejo de relaciones de cooperación y participación. “Lo que antes se esperaba sólo de las entidades públicas (el Estado) o de las organizaciones de caridad, hoy también se espera de los ciudadanos y sus organizaciones” (75).

Es responsabilidad de los jueces proveer un procedimiento sencillo y rápido, empleando medios procesales efectivos —arts. 2º y 25 de la DADH; art. XVIII de la DADDH; art.2º, ap. apart. 3, inc. a), del PIDCP; art. 8º de la DUDH; el art. 2º del PIDESC—. Estas medidas podrán adoptarse por separado o mediante la asistencia y cooperación internacionales, especialmente, económicas y técnicas *hasta el máximo de los recursos de que disponga*, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos allí reconocidos (conf. principios de la *Carta de la ONU* y la DUDH), pues “no puede realizarse el ideal de ser humano, libre del temor y la miseria si no se crean las condiciones para el goce efectivo de sus derechos económicos, sociales y culturales” (considerandos).

---

(74) MASSINI CORREAS, Carlos, *Filosofía del...*, ob. cit., op.cit.,loc.cit., Cap. I,ap. apart. I, a propósito de la semántica de los derechos humanos, ps. 88, último párrafo. En otro lugar, el autor explica que esta “dignidad ontológica de la persona humana” constituye, para la filosofía práctica, “el fundamento (...) de los deberes y derechos básicos del hombre” —con cita de Millán Puelles—. Y, dado que el derecho los reconoce, como anteriores o supraestatales, deben ser fundados o justificados racionalmente —v. ob. cit., loc. cit., ps. 102/3, n° 4,ap. apart. 4 “*in-fine*” y 5—.

(75) PNUD Y BIR, colaboraciones de Gilberto Flores, José María Puppo y Emilio Fanfati, UNICEF-Argentina, opob. cit., loc.cit. en DI FILIPPO, María Isabel, “Responsabilidad civil y penal...”, obp. cit., loc.cit., pgs. 189/191, cap. I, § 2.

La “La XIV<sup>o</sup> Cumbre Jurídica Iberoamericana”, encomendó las “Reglas básicas de acceso a la Justicia de las personas vulnerables” —Brasilia 2008—, consagradas en la “Carta de derechos de las personas ante la Justicia en el Espacio Judicial Iberoamericano” —Cancún 2002—. Se dirige a todos los servidores y operadores del sistema judicial, para proteger: la plenitud del derecho de defensa, acceso a una justicia ágil, respuesta jurisdiccional efectiva y oportuna —útil—, evitar atrasos en la gestión, ejecución rápida de lo resuelto, prioritaria atención, resolución y ejecución (arts. 1, 3<sup>o</sup>, 4<sup>o</sup>, 7<sup>o</sup>, 8<sup>o</sup>, 38, 41 y concs.). Y destaca “la importancia de la actuación de equipos multidisciplinarios, conformados por los profesionales de las distintas áreas...”.

También la Doctrina Social de la Iglesia se ha hecho cargo del cambio de paradigmas. Enseña hoy que la *Populorum Progressio* merece ser considerada como la *Rerum Novarum* de la época contemporánea. Así, aquella Encíclica de Pablo VI renueva su mensaje. El Papa Benedicto XVI, en ocasión de conmemorarse los 40 años de aquel mensaje, en su encíclica *Caritas in Veritate* “ilumina con una luz que no cambia los problemas siempre nuevos que van surgiendo. Eso salvaguarda tanto el carácter permanente como histórico de ese ‘patrimonio’ doctrinal que, con sus características específicas, forma parte de la Tradición siempre viva de la Iglesia” (76).

El concepto de desarrollo humano de la Encíclica también se corresponde con la labor interdisciplinaria que proponemos. Le atribuye un alcance complejo: “la correlación de sus múltiples elementos exige un esfuerzo para que los diferentes ámbitos del saber humano sean interactivos”; agrega: “... es obvio que las diferentes disciplinas deben colaborar en una interdisciplinaria ordenada” (77).

Por ello, la economía moderna también es materia de sus enseñanzas. “La dignidad de la persona y las exigencias de la justicia, sobre todo hoy, que las opciones económicas no hagan aumentar de manera excesiva y moralmente inaceptable las desigualdades”. El acceso al trabajo “es también una exigencia de la ‘razón económica’”. El aumento masivo de la pobreza genera “un impacto negativo en el plano económico por el progresivo desgaste del ‘capital social’, es decir, del conjunto de relaciones de confianza, fiabilidad y respeto de las normas, que son indispensables para toda convivencia civil”. Con apoyatura en la ciencia económica, expresa: “una situación de inseguridad estructural da origen a actitudes antiproductivas y al derroche de recursos humanos” (78).

Destaca la novedad del “estallido de la interdependencia planetaria, ya comúnmente llamada globalización...” “Surgido de los países económicamente desarrollados...” “ha implicado por su naturaleza a todas las

---

(76) CV 12.

(77) CV 30.

(78) CV 32.

economías” (79). A su vez, dado que “el sector económico no es ni éticamente neutro ni inhumano o antisocial por naturaleza”, explica que “es una actividad del hombre” y, en cuanto tal, “debe ser articulada e institucionalizada éticamente” (80). Rescata el valor de las transacciones comerciales y el contrato en las relaciones de intercambio. Sin

embargo, observa que “igualmente necesita leyes justas y formas de redistribución guiadas por la política, además de obras caracterizadas por el espíritu del don” (81).

Interesa destacar cómo es concebida la función de gobierno. En ese sentido, afirma que “también la ‘autoridad política’ tiene un significado polivalente”. Marca el rumbo de este rol “hacia la consecución de un nuevo orden económico-productivo, socialmente responsable y a medida del hombre”. Por ello, aconseja “promover una autoridad política repartida y que ha de actuar en diversos planos”. “El mercado único de nuestros días no elimina el papel de los estados, más bien obliga a los gobiernos a una colaboración recíproca más estrecha”. “La ayuda internacional”, con inspiración en la solidaridad, “debería apoyar en primer lugar la consolidación de los sistemas constitucionales, jurídicos y administrativos en los países que todavía no gozan plenamente de esos bienes”. “Las ayudas económicas deberían ir acompañadas de aquellas medidas destinadas a reforzar las garantías propias de un Estado de derecho, un sistema de orden público y”... “”respetuoso de los derechos humanos”.

Dicho fortalecimiento “puede ir acompañado perfectamente por el desarrollo de otras instancias políticas no estatales, de carácter cultural, social, territorial o religioso”. La autoridad pública debe articularse “en el ámbito local, nacional o internacional” como “cauce para poder orientar la globalización económica” (82). Las dificultades y peligros de esta transición “sólo se podrán superar si se toma conciencia del espíritu antropológico y ético que en el fondo impulsa la globalización hacia metas de humanización solidaria”... Como fenómeno multidimensional y polivalente, “exige ser comprendido en todas sus dimensiones, incluida la teológica”... “en términos de relacionalidad, comunión y participación” (83).

Propicia, la potenciación de los diversos tipos de empresas, “en particular, de los que son capaces de concebir el beneficio como un instrumento para conseguir objetivos de humanización del mercado y de la sociedad”... “incluso en países excluidos o marginados de los circuitos de la economía global”. Para ellos aconseja “proyectos de subsidiariedad convenientemente diseñados y gestionados, que tiendan a promover los derechos, pero pre-

---

(79) CV 33.

(80) CV 36.

(81) CV 37.

(82) CV 41.

(83) CV 42.

viendo siempre que se asuman también las correspondientes responsabilidades”. El desarrollo no debe desentenderse del “principio de centralidad de la persona humana”. Hace hincapié en “la mejora de las condiciones de vida de las personas concretas de una cierta región, para que puedan satisfacer aquellos deberes que la indigencia no les permite observar actualmente”. Las políticas de desarrollo deben ser flexibles y “las personas que se benefician deben implicarse directamente en su planificación y convertirse en protagonistas de su realización” (84).

En suma, el desarrollo económico habrá de ser comprendido en el sentido ecuménico de su contexto doctrinal: “aunar sus esfuerzos con todos los hombres y mujeres de buena voluntad de otras religiones, o no creyentes” (85). Así, la caridad cristiana debe referirse no solo a las “micro-relaciones, como en las amistades, la familia, el pequeño grupo, sino también de las macro-relaciones, como las relaciones sociales, económicas y políticas” (86).

El derecho fundamental a una vivienda digna, a no dudarlo, encuadra en los problemas estructurales analizados por el Magisterio de la Iglesia en este pronunciamiento enriquecedor. El mensaje es un agudo aporte humanístico a la evolución de las ideas. Claramente contribuye a repensar herramientas más idóneas para hacer efectivas soluciones posibles.

---

(84) CV 47.

(85) CV 57.

(86) CV 2.



## CAPÍTULO III

### EL ABORDAJE JURISDICCIONAL DEL HÁBITAT HUMANO

#### 3.1. Modelos de sentencias. Decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

Los hechos de los cuales hace mérito el pronunciamiento dictado por nuestro Máximo Tribunal, con fecha. 24/4/2012 (87), ilustran de manera muy elocuente la problemática examinada.

El Fallo, además, renueva el criterio de intervención judicial activista (88), que potencia sus decisiones, llevando sus efectos más allá de los límites jurisdiccionales clásicos (89). Dentro de esta categoría, la sentencia analizada es exhortativa, pues impone al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el cumplimiento deberes jurídicos, propios de una decisión política denominada, con acierto, *normogenética*, esto es, creadora de una regla de actuación que encomienda a los otros poderes constituidos del Estado el cumplimiento efectivo de un mandato constitucional asignado a sus respectivas carteras de gobierno (90).

---

(87) “Q. C., S. Y. C/c. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/Amparo”, v. Fallos 331:1352.

(88) Como ya lo hiciera con anterioridad en las causas: “Verbitsky, Horacio”, del 03/05/2005, considerandos. 8 a 11, 16, y parte dispositiva, v. Cuad. Universidad Austral; “Badaro, Adolfo Valentín v/ Administración Nac. de Seguridad Social”, del 08/08/2006, consid. 17 y parte dispositiva, y 26/11/2007, consid. 3 y parte dispositiva, v. Cuad. Universidad Austral; “Defensor del Pueblo de la Nación c/. Estado Nacional”, S.C., D. 45, LXLV, recurso de hecho, del 18/09/2007, consid. 3 y parte dispositiva; “Mendoza, Beatriz S. y otros c/. Estado Nacional, y otros”, del 20/06/2006, considerandos. 6 a 20 y parte dispositiva, v. Cuad. Universidad Austral.

(89) Pese a que en otros precedentes ha destacado que ejerce legítimamente su jurisdicción constitucional, “sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes ni suplir las decisiones que deben adoptar”... Sin perjuicio de ello, se asigna a sí misma la responsabilidad de “asegurar la razonabilidad de esos actos” (reservados a otros poderes) y a “impedir que se frustren derechos cuya salvaguarda es deber indeclinable del Tribunal”. V. “Badaro”, considerandos. 23 y 24, Fallo cit. en nota nº88.

(90) SAGÜÉS, María Sofía, “Análisis de la Acordada nro. 4/07...”..., Obob. cit., loc. cit., Vv. Cuadernillos de Maestría en Magistratura y Derecho Judicial de la Universidad Austral, clase del 22 de octubre de 2012, cap. IV, ps. 5/14, donde comenta,

La actora, de nacionalidad boliviana, se había radicado en la Ciudad de Buenos Aires, en busca de oportunidades laborales y mejores condiciones de vida. Su hijo, nacido en el año 2005 en la República Argentina, es discapacitado motriz, visual, auditivo y social. Requiere atención permanente de su madre, quien, en tales condiciones, no puede trabajar. La absoluta carencia de recursos la obligó a alojarse en paradores, hogares y hoteles, hasta que derivó en la denominada *situación de calle*. Es entonces que solicitó del gobierno demandado su inclusión en el *Programa de Subsidios* que instrumenta el decreto comunal 690/2006 y sus modificatorios. Al finalizar las 10 cuotas previstas por dicha norma, el Gobierno Comunal no renovó el beneficio, por entender que había excedido el tope legal. Así, la accionante volvió a la situación de vulnerabilidad inicial. En tales condiciones, asistida por el Ministerio Público de la Defensa, del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, articuló acción de amparo, por sí y en representación de su hijo menor J. H. Q. C, para que ambos pudieran acceder a una vivienda adecuada y digna. Pidió cautelarmente que se le asignara un plan de subsidios para cubrir el costo de un alojamiento. Y tachó de inconstitucional el citado decreto 690/2006, porque no le permitía ejercer el derecho a una vivienda adecuada.

En primera instancia ambas pretensiones tuvieron resultado favorable. La Sala II de la Excma. Cámara de Apelaciones Contencioso Administrativo y Tributario confirmó el Fallo e hizo lugar a la acción de amparo. El Superior Tribunal de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires revocó la decisión y dispuso que se cumpliera con el procedimiento señalado en el precedente “Alba Quintana” (91), negando la existencia de un derecho subjetivo de las personas a exigir en forma inmediata y directa al gobierno local la plena satisfacción de su necesidad habitacional, por lo que derivó la solución al sistema de paradores. Este pronunciamiento de la Corte Municipal hizo hincapié en el hecho de que no se configuraba el presupuesto de aquel precedente, donde el actor había probado que se hallaba comprendido en alguna de las prioridades constitucionales (de la Ciudad) para acceder o mantener el beneficio del subsidio. Argumentó que habrían sido inconstitucionales las normas impugnadas si la distribución de tales recursos limitados no hubiera respetado la prioridad establecida en el art. 31 de la Constitución Comunal. Dicha situación podría haber sido presumida por los jueces —agregó— cuando el beneficio se hubiera denegado a una persona que se hallaba incluida en el grupo de personas con prioridad.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación hizo lugar al recurso extraordinario interpuesto, revocó la sentencia apelada y ordenó al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires las siguientes actuaciones: a) intervenir con equi-

---

además, los casos “Badaro”, “Verbitsky”, “Defensor del Pueblo”, “Mendoza”. Allí cita a Sagüés, Néstor Pedro, en a propósito de las sentencias constitucionales exhortativas.

(91) Expte. n° 6754/2009 “Alba Quintana, Pablo c/ . GCBA y otros s/ amparo (art. 14 CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido”, consid. 5.2.

pos de asistencia social y salud para asegurar al menor los cuidados acordes con su condición y a su madre asesoramiento y orientación para solucionar las causas de su problema habitacional; b) garantizarle —aun en forma no definitiva— un alojamiento en condiciones adecuadas a la patología del niño, sin perjuicio de contemplar su inclusión en algún programa de vivienda en curso o futuro; c) mantener la medida cautelar, hasta que se cumpla lo ordenado por el Tribunal.

La argumentación jurídica es rica en fundamentos propios de un test de constitucionalidad y convencionalidad. Pero, además, tiene valor emblemático (como el caso “Mendoza, Beatriz y otros c/Estado Nacional y otros”), por la descripción fáctica de los presupuestos que otorgan validez a una decisión judicial normogénica.

Así, acude a la razonabilidad al evaluar la posibilidad real de la actora de hacer esfuerzos para procurarse los bienes reclamados, siendo que se halla en “condiciones mínimas de salubridad, higiene y seguridad”... “para preservar su salud física, psíquica y moral” (consid. 7); destaca que la respuesta es “insuficiente para atender la particular situación de la actora”. No se cuenta con un plan de viviendas y al carecer de un ingreso mínimo, la accionante tampoco puede acceder a un crédito de los previstos por la ley 341. El único remedio se reduce al sistema de paradores, hogares y refugios o a la entrega del beneficio reclamado (conf. decreto 690/2006) —consid. 13—.

Es también relevante el hecho de que las condiciones edilicias de estos lugares son manifiestamente desfavorables. Las habitaciones alojan a más de una familia, no son adecuadas a la patología de su hijo —por el contrario, se demostró que le fueron perjudiciales y agudizaron el cuadro que presentaba—, el baño compartido trajo como consecuencia que contrajera hepatitis A., tenía que hacer sus necesidades en un recipiente dentro de la habitación (consid. 13). Por todo ello, el Tribunal calificó de insuficiente la respuesta estatal.

En tales condiciones, el *Protocolo Facultativo del PIDESC*, el CIDESC impone a los estados la adopción de medidas “hasta el máximo de los recursos de que disponga” para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto. Más aún, dice el Superior Tribunal que la limitación de los recursos “no constituye en sí mismo una justificación para no adoptar medidas”... “sigue en pie la obligación del Estado de velar por el disfrute más amplio posible de los derechos económicos, sociales y culturales, habida cuenta de las circunstancias reinantes... los EP tienen el deber de proteger a los miembros o grupos más desfavorecidos y marginados de la sociedad aún aun en momentos de limitaciones graves de recursos, adoptando programas específicos de un costo relativamente bajo” (consid. 14, con cita de la *Declaración del CIDESC de las Naciones Unidas*, E/C 12/2007/1).

En otro orden, selecciona como criterio objetivo para examinar la suficiencia de recursos “la situación económica del país en ese momento, teniendo particularmente en cuenta si atraviesa un período de recesión económica” y si “el estado intentó encontrar opciones de bajo costo” (idíd. considerando, punto 10 de la misma Declaración).

Pone de resalto que la tutela impuesta por el sistema jurídico obliga a las autoridades nacionales y a la sociedad toda, cuando se halla en juego el interés de un niño, lo cual obliga al Estado a intervenir de una manera integral. Sin embargo, no existe de parte de la demandada una “planificación coordinada y adecuada”, lo cual hace que se deba abonar por una habitación de un hotel “valores que exceden a los requeridos en el mercado inmobiliario por el alquiler de un departamento de dos ambientes en el mismo barrio” —de Floresta— (consid. 15 “*in-fine*”, con cita de la Convención sobre derechos del niño).

Por ello, la Corte atribuye al Poder Judicial la facultad de control de razonabilidad de los derechos fundamentales que consagran obligaciones de hacer a cargo del Estado con operatividad derivada. De suerte que, sin perjuicio de la discrecionalidad administrativa, “los poderes deben atender a las garantías mínimas indispensables para que una persona sea considerada como tal en situaciones de extrema vulnerabilidad” (consid. 17).

La decisión tiene aristas éticas, económicas y jurídicas. Muchas de ellas han sido examinadas en Capítulo Segundo, a donde remitimos.

Al margen de ello, merecen atención especial dos aspectos no menos relevantes de la solución: 1) la importancia de una planificación coordinada de la actividad política, para el logro de resultados útiles en el ejercicio de un poder eficaz, como presupuesto básico para el desarrollo integral de una nación (92); 2) la búsqueda de criterios objetivos para la determinación del significado que cabe atribuir a la expresión *recursos suficientes y bajo costo*.

En cuanto a la primera, la implementación de políticas eficaces, entre otras condiciones, debe nutrirse del aporte de las ciencias económicas. La advertencia de la Corte Nacional, claramente alude a un modelo de administración de los recursos públicos que desatiende la noción de eficiencia, entendida como “la atribución al recurso en el que el valor es maximizado” (93).

---

(92) OYHANARTE, Julio., *Poder político y...*, ob. cit., cit. nota 52, capítulo segundo, ap. apart. II de la tesis.

(93) SAGÜÉS, María Sofía, en “El análisis económico del derecho aplicado al control de constitucionalidad”, VIII Convención Nacional Académica de Derecho “*Acercando el derecho a la sociedad*”, San Miguel de Piura, Perú, 2005, ps. 212., cap. III, (iii), ps. 12/13 de Cuad. Maestría Universidad Austral.

Empero, el análisis del costo de los derechos no habrá de formularse únicamente en términos económicos. Sino que responde a una visión amplia del bien común. Los conflictos deben atenderse en el marco de un conjunto o sistema de medidas, para una amplia gama de cuestiones sociales. Se ha destacado con acierto que, principalmente, se hace indispensable contar con inversiones públicas *realizadas y evaluadas* colectivamente. No responden tan solo a las directivas del mercado. Por ello, a partir del planteo del costo de los derechos se estimularán propuestas con criterio colectivista o comunitario, aunque de profunda raíz política liberal (94).

Con criterio, se apunta que no es la riqueza un fin del Estado, sino una limitación. Desde la Escuela Económica del Derecho se aconseja tender a la *maximización de la riqueza*, entendida ésta como verdadero objetivo del Estado. En tal sentido, debería hacerse un análisis público del costo-beneficio de los derechos fundamentales. El valor de la libertad (o libertades) equivaldría, por tanto, al precio que la comunidad estaría dispuesta a pagar por estos bienes —valores individuales— (95).

Sin embargo (según dejamos expuesto en el Capítulo Segundo, ap. apart. III), la convocatoria a todos los sectores sociales y públicos es de naturaleza ética. Así, el concepto de bien no se sujeta estrictamente al de beneficio económico o patrimonial. Habrá que indagar, también, en todos aquellos recursos que completen la naturaleza humana —en su tridimensión física, psíquica y social—. Por ende, la equidad no pareciera ser la única herramienta correctiva de la distribución estatal de los bienes, si se focalizan como problemas centrales la eficiencia económica y la distribución del ingreso (96).

Entonces, las razones de por qué una sociedad debería desear que sus miembros empeoraran patrimonialmente —agregamos nosotros— para poder dar un concepto de equidad como fuente autónoma en el análisis normativo-legal, exceden a la economía. Si se acude con frecuencia a la equidad, pese a que no es apropiada, es, en efecto, porque estas normas son internalizadas por el cuerpo social. Vale decir que son aceptadas como guía para las decisiones de los individuos y freno a las conductas oportunistas en la vida diaria. Las normas sociales internalizan, así, valores que la gente *quiere obedecer* porque le han sido inculcados desde siempre. Poseen un valor social instrumental, porque promueven el bienestar (97).

---

(94) HOLMES, Stephens - SUNSTEIN, Cass R., *“El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos”*, ed. Siglo XXI, Buenos Aires, 2011, ps. 245, 2do.2º párrafo., de las conclusiones.

(95) SOLA, Juan Vicente, *“Constitución y economía”*, Lexis Nexis, - Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2004, ps. 861/2, cap. LI, § III, ap. apart. 2, con cita de Posner y Cooter.

(96) SOLA, Juan Vicente, *Constitución...*, ob. cit., loc. cit., p. p. 863, § IV.

(97) SOLA, Juan Vicente, *Constitución...*, opob. cit., loc. cit., ps. 869/70, § I, ap. apart. I *in-fine*.

Por ello, nosotros entendemos que la internalización de la equidad sobreviene naturalmente en un medio social que, además, se orienta hacia la consecución de otros principios y valores, ya no económicos, sino culturales. Todos ellos convergen en una conciencia común de aceptación y tolerancia, que también debe ser orientada por el Estado, mediante el diseño de políticas públicas educativas. No habrá de llamar la atención que una comunidad internalice la regla correctora que le impone beneficiarse menos individualmente, en pos de lograr el bienestar de grupos humanos en riesgo. Nuevamente, la respuesta remite a la ética, no únicamente a la equidad.

### **3.2. Las ventajas prácticas de la moderación frente a las dificultades del desahucio. El “*día a día*” del juez**

Por principio el sistema republicano impone un perfil jurisdiccional respetuoso de los ámbitos de incumbencia reservados a los otros poderes del Estado.

Ahora bien, interesa remarcar que la cuestión relativa al exacto punto de equilibrio adecuado a esta regla no ha tenido respuestas uniformes. Por el contrario, ha variado históricamente. Baste con señalar algunos precedentes de la Suprema Corte de los Estados Unidos y de la República Argentina, que han dado sobradas muestras de la necesidad de armonizar el concepto a la realidad social y política y a las circunstancias contemporáneas al caso a resolver.

Desde la denominada *jurisdicción estratégica* que caracterizó el *leading case* “Marbury vs. Madison”, del año 1803, a la actualidad, se han sucedido diferentes ciclos políticos internos e internacionales, de variada índole que llevan a repensar la regla pretoriana del *self restraint* consagrada en aquel *holding*, en cuanto al modo en que debe ejercer el Supremo Tribunal el control de constitucionalidad. El principio rector fue, sin duda, la autolimitación, mediante una respuesta jurisdiccional mesurada (98).

Sin embargo, a poco que se reflexione sobre el punto se advierte que con el correr de los años aquel criterio (ajustado la realidad social del siglo XIX) fue modificado por una argumentación diferente. Así, en la causa “Brown vs. Board of Education” en torno a políticas que afectaban derechos civiles, declaró la inconstitucionalidad de algunas normas locales que aplicaban el sistema de “educación segregada en las escuelas públicas”. Puso en evidencia, en efecto, un estilo “aguerrido” en el ejercicio del control judicial

---

(98) SAGÜÉS, María Sofía, “Dinámica Política del control de constitucionalidad en la Suprema Corte de Estados Unidos de América”, Foro, Nueva Época, n° 5/2007, ps. 125/197, Cuad. Universidad Austral, clases del 16 y 23 de mayo de 2011, ps. 13/4, agrega que, al propio tiempo, el Fallo aportó las bases de una “jurisdicción constitucional estratégica que robustece a la Suprema Corte como cabeza de uno de los Poderes del Estado”.

de constitucionalidad, asumiendo más protagonismo frente a las políticas públicas (99).

A los diferentes estilos en el ejercicio de la jurisdicción corresponden diferentes modelos de sentencias constitucionales. En cuanto atañe al derecho a la vivienda digna, parece evidente que la situación descrita en los capítulos anteriores da sobradas muestras de que existen obligaciones estatales pendientes de cumplimiento. En rigor de verdad, se configura claramente una situación de mora en los deberes jurídicos de la República frente a la comunidad internacional. En su mayoría, son obligaciones prestacionales que requieren de parte de los poderes públicos actividades concretas y soluciones efectivas.

Sería útil, por tanto, una conducta aguerrida y un modelo de sentencias de las denominadas *exhortativas* o aun *normogenéticas*, pues la inactividad estatal se hace notoria en la implementación de medidas tutelares de acción directa —sobre la emergencia existente— y en la reglamentación de planes destinados a corregir el rumbo al que conduce el manifiesto agravamiento del problema habitacional —la urgencia en el dictado de leyes para neutralizar esta tendencia creciente—.

No obstante, aun en la creencia de que el activismo judicial fortalece la presencia del Poder Judicial, el exceso y persistencia en la adopción de este perfil institucional no pareciera ser el más recomendable.

Se nos enseña que para los supuestos conocidos como de *inconstitucionalidad por omisión*, las sentencias exhortativas, tanto de delegación, como normogenéticas, imponen al Poder Ejecutivo y, en su caso, Legislativo, la modificación del régimen legal vigente en consonancia con las necesidades que se evidencian en los casos de agravio constitucional. De este modo, permanece incólume el principio de división de poderes, pues no se invalida la norma inconstitucional, sino que se invita al legislador a modificarla, para hacerla respetuosa de la constitución. En algunos casos, esta estrategia jurisdiccional contendría un *mensaje reformista*, pues se impartirá la orden de adecuar las normas y las prácticas administrativas que de ella se deriven a la interpretación que se consagra como ajustada a un adecuado control de constitucionalidad y convencionalidad. Son, en suma, pronunciamientos que ponen de manifiesto un claro activismo judicial, sin invadir el rol institucional de los otros poderes del Estado (100).

Así, resulta de esta categoría de pronunciamientos constitucionales un marcado activismo judicial que daría la pauta de una tendencia a potenciar

---

(99) SAGÜÉS, María Sofía, “Dinámica Política...”, ob. cit., ps. 18, cap. V.

(100) SAGÜÉS, Néstor P., “Las sentencias constitucionales exhortativas (“apelativas” o “con aviso”) y su recepción en Argentina”, LA LEY 2005-F-1461, ps. (FALTA DATO), del Cuad. Universidad Austral. Comentario a la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el caso “Verbitsky”.

el poder de la Corte Nacional como órgano supremo de un área política estatal, en defensa de la operatividad de la norma constitucional y —agregamos nosotros— convencional (101). En efecto, se explica este criterio, también, en la necesidad de ajustar el derecho interno a los sistemas regionales de protección de los derechos humanos e interactuar con los organismos internacionales encargados de controlar que se hagan efectivos, como la CADH (102).

Se mencionan como *leading cases* de sentencias exhortativas de la Corte Nacional, “Verbitsky”, “Badaro” —en sus dos Fallos— y “Defensor de Pueblo”. En el primero de ellos, porque, en el marco del art. 43 de la Constitución NacionalCN, se diseña la figura del amparo colectivo, interpuesto por una ONG, para la tutela de personas privadas de su libertad. La interpretación del caso es relevante en punto a la emergencia habitacional pues, precisamente, insta al legislador a adaptar el derecho interno a las normas internacionales, por lo que no postula la libertad de los internos, sino su trato digno (103). En otro orden, se destacan los dos pronunciamientos del caso “Badaro”, en oportunidad de los cuales, el Supremo Tribunal de la Nación ejerció el control de constitucionalidad por omisión del legislador, al no respetar la movilidad de los haberes jubilatorios que consagra el art. 14 *bis* de la Carta Magna. La Corte se hace cargo de su deber de mantenerse dentro de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones de los otros poderes públicos, aunque destaca la función de control “destinada a asegurar la razonabilidad de esos actos y a impedir que se frustren derechos cuya salvaguarda es deber indeclinable del Tribunal”. Trátase, en efecto, de una sentencia exhortativa denominada *de delegación*, pues le da al legislador las pautas a que se debería ajustar la nueva ley a dictar (104).

Otro caso ilustrativo de este perfil jurisdiccional de la Corte Nacional es “Defensor del Pueblo de la Nación c/Estado Nacional” (del 18/9/2007), en el cual se hizo mérito de las condiciones indignas en que se hallaba un grupo de pueblos originarios de la Provincia del Chaco. Dada la gravedad y urgencia de los hechos denunciados —descritos pormenorizadamente por el Sr. Procurador General de la Nación en su dictamen del 11/9/2007— (consid. 3), el Superior Tribunal exhortó al Estado Nacional y Provincial a cumplir con

---

(101) SAGÜÉS, María Sofía, “La jurisdicción normogenética en la reciente jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina”, artículo publicado en la *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, t. 8, Edit. Porrúa, en prensa. Ponencia de la autora en el XVIII Encuentro Argentino de Profesores de Derecho Constitucional titulada *El Activismo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el marco de desconstitucionalización*, v. Cuad. Universidad Austral, clases de 16 y 23 de mayo de 2011, p. 1.

(102) SAGÜÉS, María Sofía, *El activismo de la Corte...*, ob. cit., p. 3.

(103) SAGÜÉS, María Sofía, “La jurisdicción normogenética...”, ob. cit., p. 7, ap. apart. i).

(104) SAGÜÉS, María Sofía, “La jurisdicción normogenética...”, ob. cit., p. 11, con cita de Sagüés, Néstor P.

las obligaciones legales constitucionales y convencionales tendientes a hacer efectivos los derechos una calidad de vida digna, alimentación, agua potable, vivienda, educación, asistencia médica, etc. Nótese que las prestaciones exigidas al Estado se corresponden con los derechos comprometidos en la problemática habitacional, según hemos visto (105).

Empero, la cuestión relativa a los alcances de la autolimitación o activismo que deberían orientar la labor de los magistrados se renueva cuando existen graves circunstancias que impiden a los otros Poderes del Estado dar efectivo cumplimiento a las reglas tuitivas de los derechos fundamentales. Así ocurre ante problemáticas que requieren una planificación integral (inclinada al desarrollo, según se ha visto), vinculada con distintos aspectos llamados *estructurales* de la actividad estatal. Por caso, todos aquellos que se ven claramente condicionados a medidas de política económica, tales como determinación de partidas presupuestarias, planes de obras públicas, saneamiento edilicio y vial. ¿Acaso la jurisdicción debería retroceder a etapas históricas diferentes, desaprovechando la riqueza doctrinaria de los precedentes citados? Todo pareciera indicar que es necesario hallar un criterio dinámico y eficaz, que avance en pos de soluciones efectivas, dejando atrás una estéril puja de poderes y protagonismos que, como está a la vista, dejó saldos nefastos en la realidad social contemporánea.

El puro equilibrio que plantea el *self restraint* contrasta con el modelo jurisdiccional moderno. Empero, el activismo excesivo puede, en ocasiones, llevar inexorablemente al fracaso cualquier iniciativa jurisdiccional, con el consiguiente descrédito y pérdida de poder efectivo de la función judicial.

Esta consecuencia sería grave considerando la responsabilidad internacional que genera el incumplimiento del bloque protectorio de los derechos humanos.

Entonces, es la moderación, fundada en la cooperación y coordinación de las funciones de gobierno, mediante un fructífero diálogo institucional el camino hacia las soluciones posibles. Con acierto se nos enseña que el balance de pesos y contrapesos clásicos se debe sumar al subprincipio de cooperación o colaboración, que invita a las distintas carteras de gobierno a ayudarse mutuamente en la tarea común de respetar el orden regional e internacional de los derechos humanos (106).

Al margen del carácter difuso del control de constitucional y convencionalidad que tipifica el sistema argentino, destacamos que, en el *día a día*

---

(105) SAGÜÉS, María Sofía, "La jurisdicción normogenética...", ob. cit., ps. 14/5, cap. IV). (v. Capítulo Primero, aps. aparts. II y III de la tesis).

(106) SAGÜÉS, María Sofía, "El diálogo institucional en el activismo jurisdiccional de la Corte Suprema de Justicia de la Nación", *Revista El Dial*, 6/4/2009, v. Cuad. Universidad Austral Maestría, clases de los días 16 y 23 de mayo de 2011, capítulos I, II, III, IV, V, donde también se analizan los fallos citados aludidos precedentemente.

del juez, estas disyuntivas dogmáticas se viven con mucha dificultad y, en ocasiones, el incumplimiento del mandato judicial proactivo es inevitable. La instrucción del magistrado es lisa y llanamente desoída, sin mayores explicaciones. Cuando no, en otras tantas, se expone el magistrado al escarnio público, pues vulgarmente se quiere hacer ver a la opinión ciudadana la ausencia de resultados como una prueba de inoperancia o lentitud.

Esta realidad adversa obliga a adoptar posiciones prácticas de moderación y permanente coordinación de la labor jurisdiccional con otras instituciones públicas y privadas que cuenten con dotaciones e infraestructura eficaces, que ayuden a zanjar los conflictos que *aterrizan* en el tribunal (107).

Empero, es la dignidad humana uno de los valores comprometidos. Un ejercicio responsable de la jurisdicción aconseja balancear, también, caso a caso, la necesidad de arbitrar soluciones efectivas a los problemas y emergencias que la degraden o la pongan en riesgo.

---

(107) Remitimos al Capítulo Cuarto, donde se analizan distintas pautas procedimentales y de gestión.

## CAPÍTULO IV

### ATIPICIDAD DE LA GESTIÓN. MEDIDAS DE ACCIÓN DIRECTA. INMEDIACIÓN JUDICIAL. COOPERACIÓN

#### 4.1. Dignidad de la vivienda. Concepto y contenido

El CDESC —órgano de aplicación del PIDESC— lo definió como “el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte”, lo cual importa estándares mínimos de seguridad (incluida la protección legal contra el desalojo), proximidad de servicios, materiales, equipamientos e infraestructuras necesarias (v.gr., agua potable y servicios sanitarios), costo asequible (para los más pobres subsidios para vivienda y protección contra arrendatarios que se excedan), habitabilidad (protección contra el frío, humedad, calor, lluvia, viento y enfermedades), accesibilidad para grupos desfavorecidos (ancianos, niños, discapacitados, víctimas de catástrofes naturales), emplazamiento adecuado (alejado de fuentes de contaminación y próximo a servicios sanitarios y establecimientos escolares)(108).

Así, el alcance del derecho a la vivienda se vincula con la realización de otros derechos fundamentales (vida, protección de la vida privada, tutela de la familia, del domicilio, no verse sometido a tratamientos o condiciones de vida inhumanos o degradantes, derecho a la tierra, a la alimentación, al agua y a la salud), en condiciones de respeto de los principios de no discriminación e igualdad entre hombres y mujeres (109).

Estos pronunciamientos son el antecedente de los “Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generado por el desarrollo”, complementarios de “Los Principios y directrices sobre el desplazamiento interno debido a conflictos armados o a catástrofes naturales” (110).

---

(108) OG N° 4, art. 11,ap. apart. 1, v. GOLAY-ÖZDEN, ob. cit., loc. cit.,p. p. 6.

(109) GOLAY, Christophe - ÖZDEN, Melik, “El derecho a la...”, ob. cit.,p. p. 7. Conf. Miloon Kothari, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la vivienda adecuada.

(110) GOLAY, Christophe - ÖZDEN, Melik, “El derecho a la...”, ob. cit.,p. p. 8. Primer informe de la Comisión sobre establecimientos humanos, para la puesta en práctica de la Estrategia Mundial de Vivienda Adecuada, hasta el año 2000, de junio de 1988.

La paulatina concentración de habitantes en las grandes urbes o principales ciudades se remonta a la era industrial —s. XIX—. Sin embargo, el fenómeno de la urbanización, que habría crecido, a partir de los 50' y se estima que progresará hasta alcanzar un nivel aproximado del 65% en el año 2050, es consecuencia de la globalización. La gran ciudad ofrece infraestructura y servicios, incentiva inversiones y grandes emprendimientos, lo cual genera potenciales fuentes de trabajo, por la probabilidad generar ganancias y focos de alta productividad. Esta brusca mutación, empero, dejó al descubierto la imposibilidad de afrontar de manera proporcional el desafío, generando condiciones económicas, sociales, técnicas y políticas satisfactorias. No en todas las regiones, ni en condiciones equivalentes, el desarrollo fue de la mano con el acceso a los bienes y su distribución. Esta progresiva realidad generó diversos movimientos sociales. Tal el caso del “Foro Social de las Américas (Quito julio de 2004)” y el “Foro Urbano Mundial (Barcelona, septiembre de 2004)”. En este contexto, fue labrada la “Carta Mundial del derecho a la ciudad”, que dedica un capítulo al “derecho a la vivienda” (111).

Las diligencias de lanzamiento —al margen de la legitimación activa en que se funden— no pueden eludir estas directivas internacionales, siendo que, como es sabido, el Estado argentino es signatario del PIDECS y, por ende, se encuentra obligado a respetarlas en tanto emanan de su órgano de aplicación y control.

Dentro de este régimen jurídico protectorio se hallan los grupos vulnerables (112). Al respecto, existen declaraciones internacionales que consagran iguales derechos, para lo cual se requiere la participación activa de los “socios públicos y privados y no gubernamentales”. “Los individuos deberán ser protegidos por la ley contra los desalojos injustos de su vivienda o de sus tierras” (113).

---

(111) GOLAY, Christophe - ÖZDEN, Melik, “El derecho a la...”, ob. cit., p. ps. 10/11, donde se destaca que Rosario —Argentina— fue declarada “Ciudad de los derechos humanos”, pues ha asumido un compromiso de apertura, transparencia y rendición de cuentas. El gobierno local se somete a la fiscalización de un comité de ciudadanos que examina el cumplimiento de los compromisos internacionales por parte del gobierno de la ciudad, recomienda medidas y organiza la capacitación en materia de derechos humanos.

(112) “Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial”, “Convención sobre todas las formas de discriminación contra la mujer”, “Convención de los derechos del niño” (art. 27), de los pueblos indígenas y tribales (PIDESC y PIDCP), la “Convención sobre el estatuto de los refugiados —1951—” (art. 21); “Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares —1990—” (art 43) en el marco de la OIT, siendo que hubo 191 millones de personas migrantes en 2005 —115 millones en los países industrializados y 75 millones en los países del sur— conf. ONU-Hábitat, “A safe...”, ob. cit., ps. 13/4 y cita 27.

(113) “Declaración de Vancouver”, adoptada por la “Conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos” y “Segunda Conferencia de las Na-

Para América Latina, es preciso destacar el art. 11 del “Protocolo de San Salvador (1988)”, complementario de la CADH.

## 4.2. Compromisos internacionales

### 4.2.1. *Condiciones dignas*

El rol asumido por los estados no es una opción política. Es un deber jurídico internacional que corresponde incorporar a la legislación nacional, adecuándola, con los recursos disponibles, según se ha visto, y armonizar sus directrices con los restantes derechos fundamentales. Dicho reconocimiento debe considerarse un principio, finalidad u objetivo social o político esencial del Estado —máxime si, como Argentina— son parte del PIDESC.

Se ha destacado internacionalmente que la República Argentina lo ha recogido de manera ejemplar en su derecho nacional (arts. 14 y 75, inciso inc. 22)(114).

Ahora bien, dado que el derecho a la vivienda se vincula directamente con los derechos humanos y principios fundamentales de dicho pacto, sus cualidades habrán de ajustarse al respeto de la dignidad humana. En tales condiciones, debe tratarse de un espacio donde poder aislarse, en condiciones de seguridad, iluminación, ventilación, adecuada a la relación laboral y servicios básicos, a un costo razonable. La adecuación también se refiere a los factores sociales, económicos, culturales, climatológicos —entre otros—.

La tenencia de un inmueble, por alquiler (público o privado), en cooperativa, en arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierras o propiedad; sea cual sea el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad, que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. En consecuencia, una vivienda adecuada debe contener servicios indispensables para la salud, seguridad y nutrición, con acceso permanente a recursos naturales y comunes, agua potable, energía para la cocina, calefacción y alumbrado, instalaciones sanitarias y de aseo, almacenamiento de alimentos, sistema de eliminación de desechos, drenaje y servicios de emergencias. A su vez, los gastos personales o del hogar no deben ser de tal magnitud que comprometa el logro y satisfacción de otras necesidades básicas. Los Estados partes deben garantizar que el porcentaje de tales gastos sean conmensurados con los niveles de ingreso. Por ello, se deberían crear subsidios u otras formas de financiación. En su caso, se recomienda proteger a los inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados del precio de los alquileres.

---

ciones Unidas sobre los asentamientos humanos (Hábitat II)”, v. GOLAY, Christophe - ÖZDEN, Melik, “El derecho a la...”, ob. cit., ps. 15.

(114) GOLAY, Christophe - ÖZDEN, Melik, “El derecho a la...”, ob. cit., ps. 21/2.

Además, la vivienda debe proteger a sus habitantes de condiciones que favorezcan las enfermedades y epidemias. Es recomendable que sea asequible para quienes se encuentran en condiciones económicas o sociales desventajosas. Tales los casos de vulnerabilidad, enfermos terminales, personas con HIV positivos, problemas médicos persistentes, enfermos mentales, habitantes de zonas de desastres, entre otros.

Debe hallarse cercana a opciones de empleo, servicios de atención de salud, escuelas, etc. El respeto a la diversidad, impone, además, que se ajuste a la identidad cultural y diversidad de vivienda, procurando que cuente con servicios tecnológicos modernos. Así, los Estados deben otorgar prioridad a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables. Las políticas y legislación no deben destinarse a beneficiar a los grupos sociales ya aventajados a expensas de los demás.

Allí reside la importancia de las gestiones de coordinación entre los ministerios y las autoridades regionales y locales, para conciliar políticas conexas (economía, agricultura, medio ambiente, energía, etc.), conforme al art. 11 del Pacto. El compromiso exige que se hayan adoptado todas las medidas necesarias, individualmente o sobre la base de la cooperación internacional. Debe recabarse información detallada sobre aquellos grupos que se hallen en condiciones de vulnerabilidad, personas sin hogar y sus familias, alojadas inadecuadamente o sin acceso a instalaciones básicas, aquéllas que viven en asentamientos ilegales, sujetas a desahucios forzados y grupos de bajos ingresos (115).

Naturalmente, estas consignas van asociadas a políticas económicas de fomento. En ese marco, las reglas internacionales disponen, además, que deben adoptarse medidas que comprometan tanto el sector público como el privado, hasta el máximo de recursos disponibles, mediante su asignación por disposiciones legales o administrativas oficiales, planes de financiación, prevención de desahucios planeados o demoliciones mediante mandados a los tribunales, procedimientos jurídicos que prevean indemnizaciones después de un desalojo ilegal. Y, en cuanto a la cooperación internacional, es de interés destacar que si bien los Estados partes deben garantizar que una proporción sustancial de la financiación se consagre a crear condiciones de acceso a vivienda adecuada, las instituciones financieras internacionales que promuevan medidas de ajuste estructural, deberían asegurar que no comprometan el ejercicio de ese derecho (116).

Adviértase que la cooperación internacional no sólo se entiende exigible con el propósito de fomentar las inversiones y aportes de fondos necesarios para hacer efectiva la tutela, con los alcances expuestos. Además, se reco-

---

(115) GOLAY, Christophe - ÖZDEN, Melik, "El derecho a la...", ob. cit., ps. 42/5.

(116) GOLAY, Christophe - ÖZDEN, Melik, "El derecho a la...", ob. cit., ps. 46/7.

mienda a los organismos de crédito internacional la adopción de políticas que acompañen tales emprendimientos.

#### 4.2.2. *Arbitrariedad e ilicitud en la gestión procesal del desahucio*

El CIDESC prohíbe los desalojos forzosos entendidos 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 ellas”. El desalojo en tales condiciones es “*prima facie* incompatible con las obligaciones del PIDESC y todas las personas deberían gozar de cierto grado de seguridad en la tenencia que les garantice una protección legal contra el desalojo forzoso, el hostigamiento u otras amenazas” (117).

A partir de estas premisas, el CIDESC, en su OG n° 7 (aprobada el 20 de mayo de 1997) consagró las reglas procesales del desalojo, en resguardo de la responsabilidad internacional de los estados miembros del Pacto. En el “Programa de Hábitat”, los gobiernos asumieron la obligación de tutelar la vivienda de las personas en condiciones de vulnerabilidad y la CDH de la ONU ha declarado que los desalojos forzosos constituyen una violación grave de los derechos humanos. Sin embargo, cuando sean inevitables, deberán ajustarse a determinadas condiciones y modalidades de protección, acordes a los principios consagrados en el Pacto. En ese contexto, la arbitrariedad o ilicitud de la desocupación forzada no es un concepto estrictamente jurídico, sino que, en rigor de verdad, constituye el conjunto de estándares mínimos en que debe cumplirse, en un todo de acuerdo con las reglas protectorias de la persona y trato humanitario. Así, se han definido los desalojos forzosos como “el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o 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. Sin embargo, la prohibición de los desalojos forzosos no se aplica a los”... “efectuados legalmente y de acuerdo con las disposiciones de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos” (art. 3)(118).

Cuando los desalojos estén justificados, la misma norma recomienda que se cumpla con arreglo a las disposiciones internacionales de derechos humanos “respetando los principios generales de la razón y proporcionalidad” (conf. art. 17 del PIDESC). De manera que la injerencia en el domicilio de una persona solo puede tener lugar “en los casos previstos por la ley”.

El CIDESC aclaró que tales condiciones, a su turno, deben adecuarse a las disposiciones, propósitos y objetivos del Pacto.

---

(117) GOLAY, Christophe - ÖZDEN, Melik, “El derecho a la...”, ob. cit., ps. 6/7.

(118) GOLAY, Christophe - ÖZDEN, Melik, “El derecho a la...”, ob. cit., ps. 48/9.

En cuanto a la tutela procesal, la citada OG n° 7, en su art. 15, enumera las garantías a tener en cuenta. El Comité recomienda la consulta previa a las personas afectadas, un plazo suficiente y razonable de notificación a éstas en previsión del desalojo próximo, facilitarles información relativa a los desalojos y los fines a que serán destinadas las tierras o las viviendas, la presencia de funcionarios del gobierno o sus representantes en el acto de lanzamiento —especialmente cuando afecte a grupos de personas—, no llevarlos a cabo con mal tiempo o de noche —salvo consentimiento de los afectados—, ofrecerles recursos y asistencia jurídicos.

Como es sabido, el desarrollo es una de las causas del fenómeno de urbanización y migración de grupos de personas. El CIDESC, por medio de la OG n° 2, insta a los organismos internacionales a “evitar escrupulosamente toda participación en proyectos que”... “entrañen la expulsión o desplazamiento en gran escala de seres humanos sin proporcionarles toda la protección y compensación adecuadas”.

También se han previsto directivas en materia de reubicación y/o reasentamiento a fin de limitar los sufrimientos humanos causados por los desalojos forzosos. Así ocurre cuando estos grupos humanos se ven alcanzados por proyectos de desarrollo en gran escala, como la construcción de presas y centros de producción de energía. La iniciativa ha sido encarada por el Banco Mundial y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (119).

Claramente el sistema internacional se pronuncia recalificando la noción de arbitrariedad e ilegitimidad del desahucio, que, por definición debe adecuarse a la ley local y al bloque de constitucionalidad y convencionalidad internacional.

Por lo demás, no obstará a la aplicabilidad del sistema protectorio de la vivienda la crisis económica local. En efecto, el CIDESC ha recordado que si bien el desarrollo propicia el disfrute de todos los derechos humanos, “la falta de desarrollo no puede invocarse como justificación para limitar los derechos humanos internacionalmente reconocidos”, conforme la Declaración y Programa de Acción de Viena (parte I, párr. 10) (120).

### **4.3. Un ejemplo de adecuación de normas y cooperación institucional**

#### *4.3.1. Régimen jurídico del Gobierno de la Ciudad Autónoma de la Ciudad de Buenos Aires*

El art. 11 de la Constitución de la Ciudad Autónoma consagra el principio de idéntica dignidad e igualdad ante la ley, el art. 14 garantiza la regla-

(119) GOLAY, Christophe - ÖZDEN, Melik, “El derecho a la...”, ob. cit., ps. 51/2.

(120) GOLAY, Christophe - ÖZDEN, Melik, “El derecho a la...”, ob. cit., p. 52.

mentación de una acción expedita, rápida y gratuita de amparo contra todo acto u omisión de autoridad pública que lesione, restrinja, altere u amenace con arbitrariedad legal derechos y garantías reconocidos por la Constitución Nacional, los Tratados Internacionales, las leyes de la Nación, la presente Constitución, las leyes dictadas en su consecuencia y los tratados interjurisdiccionales en que la Ciudad se aparte. En cuanto a las políticas especiales el art. 17 encomienda el desarrollo de políticas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza y de exclusión mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos. Asiste a personas con necesidades básicas insatisfechas y promueve el acceso a los servicios públicos para los que tienen menores posibilidades. El art. 18 en el mismo sentido promueve el desarrollo humano y económico equilibrado y de ese modo compense las desigualdades zonales dentro de su territorio. El art. 19 asigna al Consejo de Planeamiento Estratégico, una función consultiva, con iniciativa legislativa, presidida por el señor Jefe de Gobierno e integrado por instituciones y organizaciones sociales representativas, del trabajo, la producción, religiosas, culturales, educativas y los partidos políticos y articula su interacción con la sociedad civil, a fin de proponer periódicamente planes estratégicos consensuados que ofrezcan fundamentos para las políticas de Estado.

En sintonía con la interpretación armónica de los derechos involucrados conjuntamente con el habitacional, el art. 20 se refiere a la protección del derecho a la salud integral vinculada a la satisfacción de necesidad de alimentación, vivienda, trabajo, educación, vestido, cultura y ambiente. En la misma línea el art. 21 impone a la legislatura local el deber de sancionar una ley básica de salud en sintonía con los municipios del conurbano bonaerense para generar políticas que comprendan el área metropolitana y con ciertas políticas sanitarias con los gobiernos nacional, provincial y municipal (inciso inc. 1) y 3)).

Concordemente con el mismo sistema y su interpretación funcional, el art. 27 de la Constitución le impone a la Ciudad el desarrollo indelegable de una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano integrada por políticas de desarrollo económico, social y cultural, que contemple su inserción en el área metropolitana. En ese marco le impone la regulación de los usos del suelo, la localización de las actividades y las condiciones de habitabilidad y seguridad de todo impacto urbano, público y privado, la provisión de equipamientos comunitarios y de las infraestructuras de servicios según criterios de equidad social, el uso racional de materiales y energías en el desarrollo del hábitat (incs. 7), 8), 9) y 11)).

El art. 29 le impone a la Ciudad la definición de un plano urbano ambiental elaborado con participación interdisciplinaria de las entidades académicas, profesionales y comunitarias. Con relación al hábitat el art. 31 dice que la Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y un hábitat adecuado para lo cual resolverá progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores

de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos; a esos efectos auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes auto gestionando la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral con criterios de radicación definitiva; por último, regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones.

El modo de poner en práctica estas directivas, por principio, debe canalizarse a través de los poderes de gobiernos locales. Es así que el art. 80 le impone a la legislatura de la Ciudad la reglamentación de la materia educación, cultura, salud, medicamentos, ambiente y calidad de vida, promoción y seguridad sociales, recreación y turismo (inciso inc. 2), apart. b). Del mismo modo el art. 81 con el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros le impone la sanción a propuesta del Poder Ejecutivo, del plan urbano ambiental de la Ciudad (inciso inc. 4)).

Entre los deberes del señor Jefe de Gobierno el art. 105, inciso inc. 6) le impone el de disponer las medidas necesarias para el cumplimiento de las normas de higiene, seguridad y orden público.

En punto a la implementación de instituciones de colaboración o coordinación con las específicas tareas de gobierno, el capítulo V, art. 137 de la Constitución de la Ciudad, crea la Defensoría del Pueblo entendida como un órgano unipersonal e independiente con autonomía funcional y autarquía financiera que no recibe instrucciones de ninguna autoridad. Le impone como misión la defensa, protección y promoción de los derechos humanos y demás derechos e intereses individuales, colectivos y difusos tutelados en la Constitución Nacional, las leyes y esta Constitución Local, frente a los actos, hechos u omisiones de la administración o prestadores de servicios públicos y asigna además iniciativa legislativa y legitimación procesal y el deber de velar por la defensa y protección de los derechos y garantías de los habitantes frente a hechos, actos u omisiones de las fuerzas que ejerzan funciones de policía de seguridad local (cuestión de relevancia a tener en cuenta en punto al cumplimiento de las órdenes de desahucio, de desalojo y desocupación de inmuebles en general, punto al cual remitimos según queda expuesto).

En otro orden, merece especial atención la normativa comunal vigente en torno a la atención del derecho fundamental a una vivienda adecuada y digna.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el fallo “Q.C., S.Y. c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/amparo” (del 24/4/2012) evalúa pormenorizadamente dicho régimen normativo: 1) la ley 341 de políticas de acceso a vivienda para uso exclusivo y permanente de hogares de escasos recursos en situación crítica habitacional, asumidos como destinatarios individuales o incorporadas en procesos de organización colectiva verificables, a través

de cooperativas, mutuales o asociaciones civiles sin fines de lucro, mediante subsidios o créditos con garantía hipotecaria (confr. art. 1°); la ley 1251 de creación del “Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, con el objeto de ejecutar políticas de vivienda de acuerdo a lo establecido en el art. 31 de la Constitución local (confr. art. 3°) (121); la ley 3706, destinada a proteger integralmente y hacer operativos los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo de situación de calle (art. 1°) (122); el decreto 1234/2004, que creó el Programa de Apoyo Habitacional, destinado a efectivizar la asistencia de personas en situación de calle que se encontraran alojadas en hoteles en que se hubiera dispuesto la clausura administrativa, a quienes se les otorgó la posibilidad de optar, por única vez, entre percibir un monto en concepto de subsidio o de mutuo con garantía hipotecaria, con el objeto de contribuir al logro de soluciones habitacionales o a la adquisición de inmuebles destinados a vivienda, respectivamente (confr. arts. 1° y 4°); el decreto 690/2006 (y sus modificatorios 960/2008 y 167/2011) en el que se creó el programa “Atención para Familias en Situación de Calle” (art. 2°), consistente en un subsidio destinado a mitigar la emergencia habitacional de los residentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (art. 3°); la resolución 1554/2008 del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que obliga a la administración a brindar asesoramiento, y a “realizar derivaciones a otros programas, elaborar los informes técnicos que le sean solicitados y colaborar con el correcto funcionamiento del Programa, asentando y comunicando cualquier observación que considere menester” (art. 3, incs. b y e).

#### *4.3.2. Protocolo de Actuación en casos de usurpación de inmuebles*

Por medio de la Resolución 121 (BOCBA 2956 del 23/6/2008), el Sr. Procurador General del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, estableció el criterio de aplicación del “Protocolo de Actuación para la Restitución de Inmuebles Usurpados”, en correspondencia con lo normado por el art. 181 del Código Penal de la Nación, art. 335 del Código Procesal Penal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (conf. ley 2303) y su concordante 238 bis del Código Procesal Penal de la Nación. Las instrucciones remiten al

---

(121) “...contribuir al acceso a la vivienda digna a todos los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, imposibilitados por razones económicas y sociales de acceder a la misma por cualquiera de los medios regidos por el sector privado y que requieran de la participación del sector público para lograrlo, priorizando lo enmarcado en el inc. 1° del Art. 31 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires...” y el de “...Promover el efectivo ejercicio del derecho al hábitat y a la vivienda de todos los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires...” (confr. art. 4°, incs. a y c).

(122) Para ello estableció que “...Es deber del Estado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires garantizar: art. 4°...c). La formulación e implementación de políticas públicas en materia de salud, educación y vivienda, trabajo, esparcimiento y cultura elaboradas y coordinadas intersectorial y transversalmente entre los distintos organismos del estado...”.

criterio jurisprudencial preponderante, que faculta el inmediato reintegro de la posesión en los casos en que la prueba del caso evidencie que los legítimos tenedores del inmueble fueron despojados de la tenencia, en cualquier etapa del proceso y aún sin dictado de auto de elevación a juicio (123).

Las reglas que aquí resumiremos son, a nuestro entender, un modelo de adecuación de las normas internacionales sobre interdicción de desalojos forzosos arbitrarios e ilegítimos.

El régimen parte del principio sentado en el art. 86, inciso inc. 1, del Cód. Procesal de la Ciudad de Buenos Aires, en cuanto dispone que las fuerzas de seguridad, bajo la dirección del Ministerio Público Fiscal, deberán impedir consecuencias ulteriores de los hechos y el uso de la fuerza pública se empleará en la medida estrictamente necesaria, adecuada a la resistencia y en proporción con el mal que se quiere hacer cesar (art. 88, inciso inc. 8, cód. cit.).

Bien que el procedimiento debe cumplir la restitución del inmueble, es necesario reducir el impacto social ulterior. Deberá llevarse a cabo de la forma menos lesiva posible, siempre y cuando la desocupación no sea voluntaria o convencional.

Los considerandos de la resolución dejan expuesto que la iniciativa derivó en la elaboración por parte de la “Secretaría General de Acceso a Justicia y Derechos Humanos”, en coordinación con la “Oficina de Acceso a Justicia”, de un protocolo que convoca a la intervención de diferentes organismos del GCABA competentes en la materia y consultados a tal fin: la “Dirección General de Defensa Civil”, la “Dirección General de Guardia de Auxilio y Emergencias —dependientes de la Subsecretaría de Emergencias—”; la “Dirección General de Atención a la Víctima”, la “Dirección General de las Minorías y sus Garantías —dependientes de la Subsecretaría de Derechos Humanos—”; la “Dirección General Adjunta del Sistema de Atención Médica de Emergencia (SAME) —dependiente de la Subsecretaría de Atención Integrada de Salud—”; la “Dirección General de Asistencia Inmediata —dependiente de la Subsecretaría de Fortalecimiento Familiar y Comunitario—”, la “Dirección General de Higienización —dependiente de la Subsecretaría de Política y Gestión Ambiental—”, la “Dirección General de Protección del Trabajo, dependiente de la Subsecretaría de Trabajo” y la “Dirección General de Fiscalización y Control dependiente de la Agencia de Gubernamental de Control”. La intervención será coordinada con el Fiscal, ajustando el procedimiento de restitución a lo dispuesto por el art. 335, último párrafo, del Cód. Procesal de la Ciudad de Buenos Aires.

---

(123) Agradecemos muy especialmente el aporte del material bibliográfico y asesoramiento del Profesor Mag. Dr. Enrique Del Carril y el colega Maestrando Dr. Marcos Cassani, a quienes va nuestro reconocimiento, por su dedicación y la atención dispensada.

El Sr. Fiscal General invita en dicha resolución a los responsables de las áreas intervinientes del GCABA (“Subsecretaría de Emergencias”; “Subsecretaría de Derechos Humanos”; “Subsecretaría de Atención Integrada de Salud”, “Subsecretaría de Fortalecimiento Familiar y Comunitario”, “Subsecretaría de Política y Gestión Ambiental”, la “Subsecretaría de Trabajo” y la “Agencia Gubernamental de Control”) incorporar el procedimiento establecido en el Protocolo de Actuación. Asimismo, dispuso poner en conocimiento de lo resuelto a la Legislatura, al Tribunal Superior de Justicia, al Consejo de la Magistratura, y al Ministerio de Gobierno de la Ciudad.

A salvo los desalojos voluntarios y convencionales —ajenos al interés de la presente tesis— resumiremos las reglas del protocolo vinculadas con el lanzamiento compulsivo, que marca directrices para la prevención, actuación y articulación conjunta de los procedimientos de restitución de inmuebles objeto de usurpación, cuidando de velar por la seguridad integral de la comunidad. Con esos fines, señala los objetivos de desocupar, previniendo la ocurrencia de situaciones desencadenantes de emergencias, ofreciendo asistencia inmediata a la población en riesgo. El éxito de la gestión se supe- dita a que los actores involucrados desarrollen su rol de manera efectiva y coordinada con los demás.

Señala como principios generales de la actuación preventiva, con carácter de prioridad absoluta, la primacía en la protección de los niños y adolescentes y población en riesgo, y corresponsabilidad basada en la coordinación y cooperación de los organismos gubernamentales.

Adopta como estrategias para una actuación efectiva la capacitación y adiestramiento del personal, la divulgación y coordinación del protocolo entre los encargados de intervenir.

Acreditados los presupuestos judiciales para la actuación (indicios de la existencia de usurpación, pedido del damnificado y verosimilitud del derecho invocado), con arreglo a lo dispuesto por los arts. 181 del Cód. Penal y 335 del Cód. Procesal de la Ciudad de Buenos Aires, se inicia la actuación.

El procedimiento contempla distintas fases.

Previo a la restitución, se impone la consigna de llevar a cabo todas las acciones tendientes a evitar o disminuir los riesgos de un procedimiento crítico. La realización del objetivo puede hacer perder de vista un hecho frecuente, cual es la presencia en el lugar de población en situación de riesgo y vulnerabilidad social. Por tanto, en esta primera fase, se marcan dos pasos o escenarios de actuación.

En primer lugar, el Fiscal debe requerir: a) a la *Dirección General de Atención Inmediata*, para que, por intermedio del programa *Buenos Aires*

*Presente (124)*, se realice en el lugar un censo que determine la población a desalojar (computando también las personas ausentes en el momento de la diligencia). Esta gestión se realiza con la asistencia profesional para el abordaje de los grupos de familias y/o personas solas, para el relevamiento y la confección de informes sociales. El resultado se comunica a la Fiscalía actuante. El informe deberá registrar familias, niños, niñas y adolescentes, existencia de población que requiera atención médica, o algún tipo de discapacidad psicofísica, la presencia de animales, la diversidad cultural de los ocupantes y cualquier otro dato de interés, tendiente a mitigar el conflicto. b) a la *Dirección General de guardia de Auxilio y Emergencias*, para que se inspeccione el inmueble —en ese mismo acto— y se determine la existencia de un peligro real o potencial de derrumbe, adjuntando, en lo posible, un plano y vistas fotográficas del lugar (también pueden obtenerse por la *Dirección General de Pericias de la Superintendencia de Policía Federal*.

Si el BAP ingresa sin oposición de los ocupantes que franquean su acceso, deben facilitarse los mecanismos gubernamentales que permitirán dar resguardo a la población afectada, remitiendo posteriormente el informe al Fiscal. Con el censo el Fiscal propone a las partes otras alternativas —en el marco de un procedimiento de mediación— (conf. art. 204 del Cód. Procesal de la Ciudad de Buenos Aires), para acordar una fecha de restitución.

Si el acuerdo se logra, el Fiscal solicitará a la *Oficina de Mandamientos del Poder Judicial de la Ciudad* que se constituya en el lugar en que se realizó el desalojo y realice un inventario de los objetos de consideración, especialmente aquéllos que se hallaban antes de la usurpación.

Cumplido lo anterior el Fiscal comunicará el acuerdo y fecha de restitución a los organismos que tomarán intervención, según sus competencias *SAME, Defensa Civil, Guardia de Auxilio, Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, Dirección de Minorías y sus Garantías, Ente Higiene Urbana*.

Ahora bien, puede presentarse un segundo escenario, si el proceso de mediación o facilitación de soluciones alternativas fracasa.

---

(124) Creado por Decreto 2018/1999 (B.O. GCABA n° 803, 22/10/1999), a instancias de la *Secretaría de Promoción Social del Ministerio de Desarrollo Social del GCBA*. Su objeto fue generar políticas “coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión y asistir a las personas con necesidades básicas insatisfechas que no poseen acceso a los servicios básicos”; “reforzar los dispositivos de primer nivel de atención social, de la Secretaría de Promoción Social a través de la creación de dos componentes complementarios y asociados a los servicios y programas existentes”. Cuenta con un *Servicio Social de Atención Telefónica (SAT)*, que recibe denuncias de emergencias sociales y la *Unidad Móvil de Atención Social (UMAS)*, dotada de vehículos aplicados por el BAP al traslado de equipos profesionales de asistencia. La Línea de Emergencia Social 108, actualmente recibe denuncias y llamados de los vecinos, y comunica al BAP para que destine los vehículos al área en que le corresponda intervenir.

En tal supuesto, el Fiscal solicitará: a) a la *Oficina de Mandamientos del Poder Judicial de la Ciudad*, el diligenciamiento de un mandamiento de intimación a los ocupantes, para que en el plazo de 72 hs. abandonen el inmueble y en el mismo acto se cumpla el inventario aludido precedentemente; b) al Juez interviniente el libramiento de una orden de allanamiento, para organizar adecuadamente el proceso de restitución (conf. art 335, Cód. Procesal de la Ciudad de Buenos Aires).

En esta etapa, el Fiscal articulará la desocupación, valiéndose de la orden judicial de allanamiento y la intervención de los órganos de gobierno cuya presencia resulte necesaria, según el resultado de los respectivos informes de BAP y *Dirección General de Guardia de Auxilio y Emergencias*.

De no concretarse las acciones menos lesivas previstas en el primer paso del procedimiento, el Fiscal deberá requerir al Juez interviniente una orden de allanamiento para materializar la restitución del inmueble con arreglo a lo dispuesto por el art. 335, último párrafo, del Cód. Procesal de la Ciudad de Buenos Aires.

Si del respectivo informe surgiera la existencia de peligro de derrumbe, el Fiscal deberá dar intervención al Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para dar curso al procedimiento de desalojo administrativo, sin perjuicio de continuar la investigación del delito de usurpación.

En el lugar quedará consigna policial, con el fin de prevenir que el inmueble sea nuevamente ocupado por el ingreso de personas o cosas no mencionadas en el censo e inventario, respectivamente.

El allanamiento se llevará a cabo en la fecha fijada por el Fiscal, con la intervención de los organismos que corresponda, según el protocolo y la asistencia policial.

Deben ser notificados en esta fase los organismos de gobierno participantes, con suficiente antelación. Al menos deberán intervenir la *Dirección General de Atención Inmediata*, a través del programa BAP y las instancias de atención social y derivación a los distintos programas, con los que cuenta la *Dirección General de Asistencia Inmediata* dependiente de la *Subsecretaría de Fortalecimiento Familiar y Comunitario*.

A no dudarlo, el protocolo de actuación es un modelo de aplicación efectiva del bloque de constitucionalidad y convencionalidad útil y un ejemplo de adecuación de las recomendaciones elaboradas por el CIDESC respecto de la implementación de los desalojos forzosos. En particular, es clara la correspondencia de la gestión descrita con las reglas de procedimiento de las OG nros. 4 y 7, en torno a los parámetros de actuación aconsejados para que el desahucio se cumpla en un todo de conformidad con la ley local y el régimen protectorio de los derechos humanos, cuando existe población en riesgo o en condiciones de vulnerabilidad.

Sin embargo, no se explicita el modo en que se facilitarán los mecanismos gubernamentales que permitan su resguardo. Ya sea que los ocupantes franqueen el acceso (art. 1.2, protocolo cit.) o, ante su resistencia, sea preciso cumplir la orden, con el auxilio de la fuerza pública (puntos 2 y 2.1, *id.*). En esta etapa, se prevé la remisión a las instancias de atención social y derivación a los programas asistenciales de la Comuna (conf. art. 2.1., último párrafo).

Hasta aquí la solución del problema no es integral. La respuesta jurisdiccional se ha hecho efectiva para el sujeto procesal activo —cualquiera sea su legitimación—. Los emplazados —al margen de la ilicitud de su conducta, que seguirá siendo investigada— no la han obtenido con idéntica inmediatez, siendo que, en rigor de verdad, la inminencia del daño —ante la carencia repentina de vivienda—, merecía atención prioritaria.

Así, se suscita el principal conflicto entre derechos fundamentales que, a la postre, se traduce en la exposición de los desalojados a lo que la práctica administrativa ha denominado *situación de calle*, puesta en evidencia recientemente por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo analizado en el Capítulo Tercero, ap.apart. I.

El modo en que se implementen estos procedimientos se sujeta a reglas estrictamente administrativas, de naturaleza asistencial. El problema al cual se enfrenta la judicatura es que no se advierte la concreción de estas normas. El o los grupos desalojados se ven forzados a migrar nuevamente a otra situación similar.

Dejamos en claro que no es materia de la tesis abordarlo. La tarea asistencial es ajena al rol jurisdiccional y ha sido reservada a los órganos de gobierno dependientes del Poder Ejecutivo nacional, provincial o municipal (125).

En el área de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, este rol compete a la *Dirección General de Atención Inmediata de la Subsecretaría de Fortalecimiento Familiar y Comunitario*, a quien se ha asignado la atención social primaria de las personas en situación de riesgo, emergencia y/o vulnerabilidad social en el ámbito local. Comprende la organización de los llamados *Hogares de Tránsito* (126), *Paradores nocturnos* (127), *Hogares para personas*

---

(125) A propósito de los aportes del Gobierno Comunal de Buenos Aires, es útil referenciar que la ley 3706, en cuanto arbitraba un régimen de protección de personas en situación de calle (votada por la Legislatura Porteña el 13/12/2010), fue vetada parcialmente por la Jefatura de Gobierno de la Ciudad el 13/1/2011, en su art. 5º, que preveía el derecho de las personas al libre uso y apropiación del espacio público.

(126) Su función es brindar contención y atención institucional, promover la reinserción social de ciudadanos en situación de vulnerabilidad socioeconómica, proveer albergue, comida, atención y tratamiento profesional.

(127) Provee, con carácter inmediato y de emergencia, servicio de pernocte durante la noche, comida y atención profesional social, psicológica y médica. Está

*con necesidades especiales (128), Nuestras familias (129), Vivienda transitoria / Programa apoyo habitacional (130), Vivienda Transitoria (131), entre otros dispositivos gubernamentales.*

A estar a la doctrina sentada por el Supremo Tribunal de la Nación, en el citado precedente, las previsiones administrativas no han sido suficientes y, en rigor, se debilitan su estructura y eficacia organizacionales a la hora de materializar las ayudas y concretarlas en la tutela comprometida (132).

---

destinado a hombres solos mayores de edad y mujeres mayores de edad con o sin hijos menores —en situación de calle, sin recursos— que requieran solución provisional. Cuenta con dispositivos de asesoramiento, atención y/o contención social, desde una instancia inicial diagnóstica profesionalizada en el campo psicosocial. La atención personal en todos los programas es ejercida por trabajadores sociales, psicólogos, operadores sociales, médicos y otros profesionales de la salud.

(128) Intenta proveer alojamiento transitorio en modalidad de Hogar de 24 hs., a personas con necesidades especiales, brindar a los afectados asesoramiento legal, formación, información, capacitación y actualización mediante actividades formativas, recreativas y de asistencia para actividades cotidianas. El alojamiento es complementado con un trabajo de revinculación familiar y comunitaria. Los espacios físicos están libres de barreras arquitectónicas, ergonómicamente adaptados para brindar la mejor integración posible, con cobertura de emergencias médicas y servicio de enfermería destinado al control y asesoramiento de salud. La prestación se extiende por 6 meses, renovables según evaluación de la coordinación con tope de 24 meses. Está reservada a personas con necesidades especiales entre 18 y 58 años y padre o madre solos con niños con necesidades especiales.

(129) Destinadas a fortalecer la situación de grupos familiares que se encuentren en situación de vulnerabilidad o riesgo social comprobado, mediante el otorgamiento de subsidios económicos a familias que demuestren capacidad de generar alternativas para el cambio de su situación como parte de una acción integral de prevención y asistencia para cubrir necesidades básicas insatisfechas de familias que se encuentren en situación de extrema carencia y riesgo de desintegración del grupo.

(130) Dedicado a las personas beneficiarias del programa social establecido en el art. 19*in-fine* del Decreto 895 —GCBA— 2002, alojadas en hoteles, dando la posibilidad de que puedan optar por única vez, entre percibir un monto en concepto de subsidio o crédito hipotecario, con el objeto de contribuir al logro de soluciones habitacionales de mayor estabilidad o a la adquisición de inmuebles destinados a vivienda.

(131) Su objetivo es brindar un subsidio a aquellas organizaciones sociales constituidas en cooperativas, mutuales o asociaciones civiles sin fines de lucro, que se encuentren involucradas en procesos de obtención de vivienda definitiva en el marco de los programas dependientes del Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires, para que puedan proveer alojamiento temporario a las familias o grupos familiares que las conforman. El subsidio está destinado al alquiler y mantenimiento del inmueble en el cual transitoriamente residen las familias hasta la obtención de la vivienda colectiva definitiva, gestionada por las organizaciones mediante la ley 341 ante el Instituto de la Vivienda.

(132) Nos valemos del informe proporcionado por el Gobierno Comunal, en [http://www.buenosaires.gob.ar/areas/des\\_social/atencion\\_inmediata/?menu\\_id=23343](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/des_social/atencion_inmediata/?menu_id=23343), consultado el 26/1/2013.

En tales condiciones, no basta con la exposición de propósitos y planes. Es preciso activar políticas económicas atentas a lograr la cooperación y solidaridad que haga posible el aporte de recursos suficientes. Todo pareciera indicar que aquí se acaba el propósito que nos hemos impuesto. No obstante, se ensayarán alternativas de gestión conjunta que, además, pongan en práctica las reglas internacionales en materia de ayuda financiera.

#### **4.4. Otra manifestación pública en la búsqueda de labores coordinadas**

La Defensoría General de la Ciudad de Buenos Aires, ha producido un informe que resume los casos de desalojos forzosos más recientes. Entre ellos, se reseñan el que tuvo lugar el 25 y 26 de agosto de 2011, en la plaza ubicada en la Avda. San Juan entre las calles Chacabuco y Perú; otro Violento procedimiento de desalojo efectuado por efectivos de la Policía Metropolitana el día 16 de marzo de 2012 en el barrio Martín Güemes; el que se llevó a cabo en enero de 2011, en la calle Lima entre Estados Unidos y Carlos Calvo, con intervención de la Comisaría 4ª de la PFA (el personal que intervino arrojó sus colchones, frazadas y documentación a un camión de Cliba, y personal del Ministerio de Ambiente y Espacio Público del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires agredió físicamente a los desalojados; el operativo desplegado por personal del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el mes de enero de 2011, en la Plaza Roberto Arlt (en Esmeralda, entre Avda. Rivadavia y Bartolomé Mitre), que culminó con el desalojo, durante la madrugada, de un grupo de cartoneros; en abril de 2011 se llevó a cabo el desalojo a indigentes que habitaban en la Plaza Congreso, por parte de la Policía Metropolitana, Cliba y el Ministerio de Ambiente y Espacio Público; la Asociación de Protección Animal denunció un desalojo ocurrido en la Avda. Pedro de Mendoza al 4100, donde residían en una casilla prefabricada dos hombres que cuidaban numerosos animales. Uno de los afectados manifestó que el desalojo se habría llevado a cabo por personal de la PFA, la Policía Metropolitana, camiones de Cliba y personal con uniformes del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; en otra ocasión, efectivos de la Comisaría 14ª de la PFA intimaron mediante violencia verbal a una mujer a desalojar la casilla precaria en la que residía junto a sus hijos en la Plaza Cecilia Grierson; y se verificaron hechos de violencia por parte de la PFA, el día 15 de mayo de 2011, en la ranchada de la Avda. Paseo Colón y Calchaquí (constituida por veinticinco niños, niñas y adolescentes de entre 9 y 18 años).

Al mismo tiempo, informa que se hace el seguimiento de causas penales en las que intervino personal policial. “Así es como se ha presentado en dieciocho (18) causas penales y realiza el seguimiento de más de cuarenta (40) causas penales en las cuales se investiga la posible comisión de delitos por efectivos pertenecientes a las fuerzas de seguridad o, en algunos casos, los probables delitos imputados por la misma fuerza.

Se advierte la acción insuficiente o la directa inacción de la justicia ante las violaciones a la ley por parte de la policía, con sus gravísimas secuelas de impunidad, producto de una combinación de factores.

Cabe recordar que el Estado tiene la obligación de iniciar sin dilación una investigación seria, imparcial y efectiva, que no se emprenda como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa. El informe advierte que la falta de investigación de los fiscales y los jueces propician la impunidad de estos abusos y, además, permiten que continúen sucediendo, naturalizados como práctica institucional”.

“En el caso de investigaciones que exceden un tiempo prudencial de tramitación se evidencia también otra falencia del sistema judicial que redundando en la negación a las víctimas del acceso a una justicia efectiva, así como también tiende a perpetuar la impunidad de hechos de considerable gravedad institucional”.

Al margen de continuar con las investigaciones, dicho organismo alienta la confección de convenios de colaboración en materia de seguridad pública y “acuerdos de cooperación que permitan coordinar el trabajo de la PFA y de la Policía Metropolitana, como así también establecer las competencias y los protocolos correspondientes según el ámbito de acción de cada fuerza, que debiera incluir también a la Gendarmería y Prefectura Nacional” (133).

#### **4.5. Signos estadísticos a tener en cuenta**

El Ministerio de Hacienda del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por intermedio de la Dirección General de Estadísticas y Censos, ha dado a conocer los resultados provisionales del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. El resumen de dicho documento arroja el total de personas residentes en villas de emergencias y asentamientos de 52.608 (en el año 1991), 107.422 (en el 2001) y 163.587 (en el 2010) en Buenos Aires (comprensivo de las áreas de Bajo Flores, Villa Soldati, Villa Lugano, Villa Riachuelo, Barracas, Retiro, Calaza, Rodrigo Bueno Reserva Ecológica, Ciudad Universitaria, EXAU7 —Lacarra y Av. Roca—, Ex Fca. Morixe, Charita entre otros.

Destaca además que la evolución del fenómeno debe analizarse en períodos bien diferenciados: de 1960 a 1970, con un incremento anual de 19,3%; de 1970 a 1976 del 18,6%; de 1976 a 1980 se registra una reducción del 21%, por políticas de erradicación de villas (iniciada en 1977, que redujo la población al 84%); y de 1980 a 2010 donde se registra un nuevo incremento que llega al 380% (134).

---

(133) <http://www.defensoria.org.ar/especiales/seguridad.php>, consultado el 30/1/2013.

(134) Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA), sobre la base de datos censo nacional de 2010 <http://estatico.bueno->

A su vez, la Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación del Ministerio de Desarrollo Social (UIMyE) del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, ha elaborado un documento similar, para el diseño de políticas públicas. Aborda la distribución geográfica de la totalidad de la población de la Ciudad, su estructura, sexo y edad, transición demográfica progresivo envejecimiento de la población y el descenso de la tasa de natalidad. El 90% de la población reside en casas y departamentos, el 6% habita en inquilinatos, pensiones y casas tomadas y el 4% en villas de emergencia. Las villas más numerosas son las situadas en los barrios de Retiro, Flores, Villa Riachuelo y Villa Lugano. El crecimiento de la población asentada en las villas muestra una tendencia creciente, que se ha acelerado a partir de la crisis del 2001: año 1991, 52.608 y año 2001 93.350 personas.

En 2006, el total de población residente en villas de emergencia se estima en 125 mil personas (135).

#### **4.6. El proceso artesanal. Inmediación y cooperación**

##### *4.6.1. Sujetos procesales*

Como se ha visto, el litigio entablado en torno a la emergencia habitacional convoca a distintas categorías de participantes, con legitimación suficiente como para hacer valer derechos fundamentales en representación o concurrencia con las personas directamente afectadas. No todos ellos reúnen la calidad de partes, en el sentido estricto de la técnica procesal.

De esta realidad debe hacerse cargo el magistrado, dándoles la debida intervención en el proceso, al solo y único fin de hacer efectivos los derechos humanos comprometidos.

A nivel nacional pueden ser partes, además, el Defensor del Pueblo (art. 120 CN) y el Ministerio Público Fiscal y Pupilar (arts. 25 y 51 de la ley 24.946), según corresponda (136).

---

*saires.gov.ar/areas/hacienda/sis\_estadistico/resultados\_provisionales\_censo\_2010.pdf*, consultado el día 29/1/2013. Cert. I-9000.

(135) El informe fue elaborado durante el año 2009 por la Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación dependiente del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, utilizando como principal fuente de información la Encuesta Anual de Hogares (EAH) 2007, de la Dirección General de Estadística y Censos (DGEyC) —UIMyE— en base a EAH 2006, DGEyC. y —UIMyE— en base a Censos Nacionales de Población, Hogares y Vivienda de 1991 y 2001, INDEC. [http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des\\_social/evaluacion\\_programas/informes\\_condiciones\\_vida/estructura\\_poblacion\\_composicion\\_hogares.pdf](http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/evaluacion_programas/informes_condiciones_vida/estructura_poblacion_composicion_hogares.pdf), consultado el 29/1/2013.

(136) Remitimos al Capítulo Cuarto, ap. apart. III, § b), donde desarrollamos los protocolos de actuación a nivel comunal.

En la Ciudad de Buenos Aires, merece destacarse la labor de la *Subsecretaría de Fortalecimiento Familiar y Comunitario —Dirección de Atención Inmediata—, Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires, Guardia Permanente de Abogados, Jefatura de Gobierno y Ministerio de Desarrollo Social, Procurador General de la Ciudad de Buenos Aires, Centros de inclusión social, Ministerio Público del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires* (Ley Orgánica del Ministerio Público de la Ciudad de Buenos Aires 12.061, arts. 16, 19, 32 —Minist. Tutelar—, 134 —Asesores y Asesorías Tutelares—, entre otros) (137).

También se ha destacado la importancia de convocar a Organizaciones no Gubernamentales, que actúan a nivel local y colaboran con los Organismos Internacionales en ayuda humanitaria y pueden aportar asistencia extrajudicial (138).

#### 4.6.2. Tipo de trámite

En muchos casos, los procedimientos estarán signados por la urgencia y la inmediatez. Se exige en el magistrado un marcado activismo, lo cual implica la puesta en ejecución de normas que le asignan facultades-deberes instructorios y ordenatorios (por ejemplo, arts. 34 y 36 del Cód. Civ. y Com. de la Nación) en miras a la celeridad y economía del trámite. A medida que éste avanza se hace necesario disponer diligencias que alteran su regularidad o esquema llamado *típico* y lo transforman en una zaga casi artesanal de intervenciones jurisdiccionales y administrativas innovadoras, con frecuencia, no previstas expresamente en el ordenamiento positivo.

Estimamos prudente instrumentar este método desde el inicio del litigio, integrando el contradictorio con todos los legitimados posibles y dando cabida a las organizaciones públicas y/o privadas que, con la debida antelación, estén en mejores condiciones de cooperar en la contención del grupo de personas en condiciones de vulnerabilidad y riesgo habitacional, según corresponda.

A partir de la ejecución de sentencia de desalojo, al expedirse la orden de lanzamiento de la vivienda, el procedimiento se irá diseñando paso a paso, se suceden actos de comunicación entre los distintos sujetos intervinientes y organismos de asistencia (tutelares, de gestión, de logística, ayuda humanitaria, etc.). Este período, que se exhibe como artesanal o atípico,

---

(137) Remitimos al Capítulo Cuarto, ap. apart. III, § b).

(138) <http://www.un.org/es/globalissues/humanitarian>. Asistencia humanitaria y de socorro en casos de desastre, consultado el 24/2/2013. Allí se mencionan el PAM (Programa Mundial de Alimentos), la FAO, Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (ACNUR), Organización Internacional para Migraciones, OMS, UNICEF, Apoyo a la Niñez, PNUD, Oficina de la ONU de Asuntos Humanitarios, entre otras.

debe ser diseñado por el Tribunal. La intermediación del juez debe complementarse con la colaboración del personal del Juzgado.

Tal vez sea preciso contener situaciones de peligro de salud o seguridad de personas o grupos, recurriendo a medidas cautelares genéricas urgentes (v.gr., art. 232 íd. Cód.). O bien, providencias innovativas, anticipatorias o autosatisfactivas. Al inicio del proceso de desalojo, está a disposición el régimen de las llamadas cautelares probatorias (v.gr., prueba anticipada, arts. 326 y ss. íd. Cód.). Durante el desahucio, la protección de personas que instrumentan los arts. 234 y ss. del mismo ordenamiento son una herramienta útil a la hora de contener el riesgo de menores, discapacitados, ancianos, enfermos, etc. Lo mismo cabe decir de figuras como la prohibición de innovar (arts. 230 y ss. íd. Cód.).

Si al trabarse la *litis* se advierte una situación de riesgo que afecte derechos fundamentales cabe la posibilidad de anticipar algún aspecto del pronunciamiento de fondo, para prevenir la ocurrencia de daños irreparables en el transcurso del proceso. Para ello, existen las cautelares innovativas, audiencias con las partes y organismos de asistencia (art. 36 cit.).

Son de enorme gravitación en el proceso moderno las herramientas tecnológicas. Ya sea para la gestión, como para la transmisión de información (notificaciones y oficios electrónicos).

En suma, están a disposición del Tribunal muchos instrumentos facilitadores de la intermediación y la rapidez de la respuesta jurisdiccional.

Amén de ello, contribuyen a fortificar el sistema otras normas especiales, como la Ley Antidiscriminatoria 23.592, que autoriza a magistrado a disponer diligencias que hagan cesar una situación encuadrable en sus presupuestos de aplicabilidad. Se pueden dar casos en que sea preciso resolver una contienda entre quien hace valer la facultad de obtener el desalojo anticipado —por intrusión—, previsto por el art. 623 *bis* del Cód. Civ. y Com. de la Nación y un planteo discriminatorio que derive, por ejemplo, en una diligencia de protección de persona. Supuestos en que se imponga la aplicación del régimen tutelar instrumentado en la ley 24.417 (de violencia doméstica), derivando el caso a la sede jurisdiccional competente, con similares consignas.

No siempre estos trámites, en la práctica, se manifiestan en su estado puro. Suelen demandar intervenciones mixtas —jurisdiccionales y administrativas, públicas o privadas, judiciales o extrajudiciales, etc.— (139).

---

(139) En todos los casos, el fundamento común será el art. 43 de la Constitución Nacional CN y el bloque protectorio analizado en el Capítulo Primero a donde remitimos.

Durante la etapa de cumplimiento de la orden de desahucio, existen dos categorías de medidas: a) de tutela a los derechos de propiedad del sujeto activo de la acción y b) de protección a las personas en situación de vulnerabilidad. Por esta razón, advertimos que el trámite se atomiza y se aleja de las reglas procesales legalmente previstas para la gestión en el proceso de ejecución de sentencia de desalojo. El *día a día* del juez también se ve marcado por el monitoreo del expediente y el resultado de las sucesivas diligencias y actos de transmisión y comunicación entre quienes operan en él.

#### 4.6.3. *La gestión*

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha trazado los lineamientos generales de una nueva gestión judicial. Uno de los propósitos es el mejoramiento del servicio prestado a la comunidad.

El punto de partida es focalizar la tarea cotidiana del “equipo integrado por los magistrados, funcionarios, empleados, auxiliares y abogados, en un marco de diálogo, el aporte de otras disciplinas y el permanente contacto con la realidad social”. Estas directivas —en marcha desde hace ya algunos años en el Poder Judicial de la Nación y las Provincias— se asientan, en la coordinación y organización de las tareas del tribunal y sus funcionarios, la capacitación permanente de todos ellos y el uso de la tecnología, entre otros capítulos. La consigna (que consideramos central) es, en suma, “el compromiso, la cooperación y la labor de quienes trabajamos en la Justicia y con la Justicia” (140).

Sin duda es éste uno de los problemas estructurales que la República está en vías de resolver. Sin embargo, inútiles serán los intentos de modernización del sistema de gestión sin una reforma legislativa integral, que contemple todos los aspectos involucrados en él.

No son suficientes las reformas legislativas limitadas a los códigos de procedimientos. Deben acompañarse soluciones presupuestarias, que hagan viable la implementación de las nuevas herramientas tecnológicas —muchas de ellas ya se encuentran en marcha en las distintas jurisdicciones del país—, mejora edilicia e infraestructura de los tribunales en general, canales de acceso que abrevien plazos de vistas, traslados y comunicación inter jurisdiccional, creación de nuevos tribunales y centros de atención a personas en condiciones de vulnerabilidad, instituciones de albergue en condiciones dignas, organizaciones dedicadas a la generación de sistemas de gestión en la emergencia habitacional que colaboren con la tarea judicial, planes de construcción de viviendas transitorias y albergues que reúnan condiciones adecuadas de alojamiento a personas y grupos de personas afectados por este flagelo, entre otros.

---

(140) CSJN, *Gestión judicial*, La Ley, Buenos Aires, 2008, ps. 1 y 12.

La Comisión de Gestión de la Corte Nacional, entre otros proyectos, contempla la fijación de políticas, determinación de objetivos por procesos y plazo que contenga un Mapa de Procesos donde se visualicen las tareas críticas y las auxiliares, un organigrama de funciones, instructivos, programas de mediciones para evaluar y fijar los objetivos de la organización. Están implementados y en proceso, entre otros instrumentos, el Manual de Estilo, el Plan de acceso electrónico a la información (empleo de herramientas de información electrónica para la obtención de informes). Asimismo se busca reducir los tiempos de obtención de los informes y disminuir el uso del soporte papel y de los servicios de telefonía, fax y servicio postal. Para ello se han suscripto convenios con: AGIP (1 de junio de 2009), PGN (8 de septiembre de 2009), CSJ Tucumán (28 de septiembre de 2009), BNA (6 de octubre de 2009), BO (21 de octubre de 2009), IGJ (12 de noviembre de 2009), DNM (18 de noviembre de 2009), RENAPER (23 de noviembre de 2009), Ministerio de Trabajo (1 de diciembre de 2009), Consultas por Intranet a la Cámara Nacional Electoral (CNE), entre otras iniciativas.

Este es un proyecto en desarrollo con miras a su aplicación en todo el Poder Judicial de la Nación. Se prevén comunicaciones electrónicas con las fuerzas de seguridad.

Se busca sustituir el uso del papel y de los servicios de telefonía fax por un sistema de correo electrónico oficial para la concreción de citaciones cursadas a las comisarías de la Policía Federal y a los centros de detención del Servicio Penitenciario Federal. Asimismo, se pueden reducir los tiempos que insumen estos tipos de diligencias, otorgar mayores certezas al trámite y optimizar el uso de los recursos humanos y materiales de los tribunales.

Está también en marcha el Plan de Informatización del Poder Judicial de la Nación, mediante el diseño de un sistema de gestión informática. El desarrollo se lleva a cabo en coordinación con la Comisión de Informática del PJN (141).

Muchas de estas herramientas ya son una realidad en el quehacer diario del tribunal, con óptimos resultados en la agilización de los procesos y la implementación de diligencias urgentes.

Hay mucho camino por recorrer y la preocupación ya se ha internalizado en la comunidad forense.

---

(141) <http://todosobrelacorte.files.wordpress.com/2011/02/informe-gestion-lorenzetti-2009.pdf>, consultado el 16/2/2013; v. Conferencia del Sr. Presidente de la CSJN, Dr. Ricardo Lorenzetti, el 26 de febrero de 2013, en ocasión de celebrarse el 150° Aniversario de la puesta en funciones del Supremo Tribunal, durante la ceremonia de inauguración del año judicial 2013. Nos alienta la idea de coincidir con un pronunciamiento de semejante trascendencia institucional, ya al culminar la presente tesina, v. CIJ (Centro de Información Judicial) <http://www.cij.gov.ar/inicio.html>, consultado el 27 de febrero de 2013.

---

Intentamos sumarnos a este compromiso ético con la República y la sociedad, a quienes va dirigido nuestro esfuerzo cotidiano.

¿Es suficiente? ¿Acaso la supuesta aporía entre derechos de igual jerarquía esconda una trampa lógica? ¿Los bienes comprometidos en la satisfacción de los derechos humanos básicos son igualmente prioritarios? ¿Tienen rango equivalente?



## CAPÍTULO V

### TESIS SUPERADORA DE FALSOS DILEMAS

#### 5.1. El poder de juez. Remisión

Se han analizado las normas, principios y valores a disposición de los magistrados para dilucidar los conflictos derivados de emergencias habitacionales que afecten a grupos de personas en condición de vulnerabilidad, en su dimensión interna e internacional. En ello va implicada la responsabilidad del Estado Argentino a nivel global (142). A no dudarlo, la cuestión remite necesariamente al concepto de desarrollo económico sustentable (143).

Ciertamente los protocolos de actuación diseñados por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, destacados como modelos de incorporación del sistema convencional (144), son un ejemplo a seguir por la magistratura.

En el *día a día* del tribunal, ponemos en práctica muchas de las herramientas allí diseñadas y llevamos a cabo, como ya lo hemos dicho, procesos especiales que, a la postre, traducen una gestión artesanal y, por tanto, atípica, con el firme propósito de materializar la protección reclamada en sede jurisdiccional.

No tenemos previstas reglas *a priori*, porque cada caso presenta particularidades que nos llevan a adoptar soluciones *a medida*. No siempre las necesidades son idénticas, ni los planteos de vulnerabilidad son formulados ordenadamente, sino que, en la mayoría de los casos, se suceden casi *sorpresivamente* cuando el proceso principal se agotó y hay que desocupar el inmueble comprometido en la discusión. En otras tantas ocasiones, se desencadenan verdaderas zagas de desahucios. A cada lanzamiento sigue otro de características similares.

Acudimos también nosotros al auxilio Ministerio Público Fiscal y Pupilar, la invalorable colaboración del Gobierno de la Ciudad Autónoma de

---

(142) Remitimos al Capítulo Primero.

(143) Remitimos al Capítulo Tercero y Capítulo IV, § I y II.

(144) Remitimos al Capítulo Cuarto, § III y IV.

Buenos Aires, a través de la *Subsecretaría de Fortalecimiento Familiar y Comunitario —Dirección de Atención Inmediata—*, *Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires*, *Guardia Permanente de Abogados*, *Jefatura de Gobierno y Ministerio de Desarrollo Social*, *Procurador General de la Ciudad de Buenos Aires*, *Centros de inclusión social*, *Ministerio Público del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires*, —Asesores y Asesorías Tutelares—, entre otros organismos de gestión comunal.

No debe soslayarse que el mencionado protocolo de actuación es, según hemos visto, la síntesis de la labor de los distintos poderes del estado comunal.

En efecto, la Fiscalía General trabajó en conjunto con distintas áreas del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a saber: *Secretaría General de Acceso a Justicia y Derechos Humanos*, en coordinación con la *Oficina de Acceso a Justicia*, *Dirección General de Defensa Civil*, la *Dirección General de Guardia de Auxilio y Emergencias —dependientes de la Subsecretaría de Emergencias—*; la *Dirección General de Atención a la Víctima*; la *Dirección General de las Minorías y sus Garantías —dependientes de la Subsecretaría de Derechos Humanos—*; la *Dirección General Adjunta del Sistema de Atención Médica de Emergencia (SAME) —dependiente de la Subsecretaría de Atención Integrada de Salud—*; la *Dirección General de Asistencia Inmediata —dependiente de la Subsecretaría de Fortalecimiento Familiar y Comunitario—*; la *Dirección General de Higienización —dependiente de la Subsecretaría de Política y Gestión Ambiental*, la *Dirección General de Protección del Trabajo*, dependiente de la *Subsecretaría de Trabajo*, y la *Dirección General de Fiscalización y Control dependiente de la Agencia de Gubernamental de Control*, ajustando el procedimiento de restitución a lo dispuesto por el art. 335, último párrafo, del Cód. Procesal de la Ciudad de Buenos Aires. Y se dispuso poner en conocimiento de lo resuelto a la Legislatura, al Tribunal Superior de Justicia, al Consejo de la Magistratura, y al Ministerio de Gobierno de la Ciudad.

En el desempeño de nuestra función, con frecuencia acudimos a la invaluable colaboración del sistema diseñado por el Gobierno de Buenos Aires, empleando todas las herramientas de gestión a nuestro alcance (145).

Sin embargo, al cabo de haber agotado las diligencias tutelares, volvemos al punto de partida: la frustración de los dos derechos enfrentados en el juicio. El titular de la facultad de desalojar (cuyo derecho de propiedad se ve palmariamente dañado por la demora en obtener la desocupación) y el titular del derecho a conseguir con urgencia una vivienda digna, quien, luego de someterse a un procedimiento judicial y administrativo, vuelve a quedar expuesto al riesgo de *situación de calle*.

---

(145) Remitimos a lo expuesto en el capítulo Cuarto, § VI.

Ambos sufren el mismo flagelo: el tiempo de espera, que, a no dudarlo, reviste entidad económica y debe ser sopesado a la hora de brindar respuestas eficaces a esta categoría de requerimientos. Los tiempos procesales se suman de manera perjudicial en una gestión conjunta —judicial y administrativa— (146).

El quebranto es de las partes y también del Tribunal. A no dudarlo, el despliegue de trámites del personal judicial y extrajudicial tiene un costo, que afronta el erario público y, por ende, debería ser computado como una externalidad, generando sobrecargas impositivas cuyos efectos distorsivos, a la postre, soporta la comunidad en su conjunto.

Amén de las demoras en la gestión interna del Juzgado donde, con frecuencia, se debe aplicar tiempo y personal a casos urgentes de tutela judicial efectiva a personas vulnerables y postergar otros menos inminentes (no exentos de agravio patrimonial y personal de consideración).

Todo pareciera remitir a una cuestión de política económica: la administración de recursos escasos; y evoca un lugar común (aunque no menos relevante): la llamada *restricción presupuestaria*.

Lo cierto es que, aunque la labor judicial, extrajudicial y organizacional haya sido impecable, la orden de desahucio, finalmente, no es ejecutable, es de difícil o imposible cumplimiento o, peor aún, luego de un lapso —vigencia temporal de los subsidios o ayudas sociales, plazos de ocupación de paradores y albergues, entre otros— se renueva el problema, agravándose, hasta llegar a situaciones límite de elevado riesgo social.

El poder del juez, mal que nos pese, es superado por una realidad desbordante, donde no parecen claras las prioridades políticas, ni las sanas intensiones de solución. El diálogo y cooperación institucionales (que debería ser un método de trabajo en busca de resultados y, por tanto, eficiente) queda reducido a un despliegue histriónico de destrezas organizacionales, cuyo fracaso se pone en evidencia con solo recorrer los barrios marginales y asentamientos precarios, crecientes en número, densidad poblacional y condiciones indignas de vida humana.

## **5.2. Escasez de recursos disponibles. Composición y prioridades del Gasto Público Social**

La premisa de la cual hemos partido quedó expuesta al comienzo: “cualquier decisión en materia de disponibilidad de recursos públicos es

---

(146) Remitimos a la doctrina sentada por la CSJN *in-re* “Losicer, Jorge Alberto y otros c. BCRA-Resol. 169/2005”, cita on-line. V. Capítulo Primero, § III, a propósito de los tiempos prudenciales en el quehacer judicial y las respuestas de los poderes públicos frente a la demanda de justicia efectiva.

inherente a la cartera de política económica —ajena al Poder Judicial—. La elaboración y puesta en marcha de planes y políticas públicas de fomento (vivienda), opción y balance estratégico entre sistemas públicos, privados o mixtos de generación de fondos públicos y sus efectos micro y macroeconómicos, son áreas de autolimitación judicial, reservadas a los otros poderes del estado”.

Ahora bien, ¿cuáles son los infortunios sociales que necesitan reparación y, en su caso, tienen un orden prioritario entre sí?

Los hemos enumerado —desordenadamente— en la introducción: previsión y seguridad social, vivienda digna, salud, protección del consumidor, accidentes de tránsito seguridad vial, transporte y servicios públicos, concesiones viales y otros sistemas de provisión de bienes y servicios a la comunidad, regímenes jurídicos objetivos de responsabilidad civil, deberes genéricos y especiales de seguridad —pública y/o privada—, límites —crecientes— del mercado asegurador en todos los sectores, etcétera.

Algunos de los remedios propuestos para hacer frente a estos flagelos son conocidos y de ellos se han ocupado largamente las ciencias económicas. Su estudio exhaustivo excede el propósito de nuestra postulación. Aunque está claro que la principal dificultad pareciera ser el origen y sistema de aporte de fondos para paliarlos. Sin que ello implique adoptar un criterio de selección, sabemos que se ha ensayado una variada gama de herramientas, tales como el aporte de fondos de garantía o fiduciarios, contribuciones sociales, ayuda humanitaria de ONGs y aun soluciones *quasi expropriatorias* consistentes en el incremento de la presión fiscal, o repartos de propiedad con destino a la cobertura de emergencias tales como catástrofes, desplazamientos poblacionales por efecto de la urbanización, etc. No menos evidente es que, ya optando por la generación de fondos de origen público, privado o mixto, en términos económicos, las medidas se traducen en externalidades que afectan el capital social, el presupuesto público, el patrimonio privado (no siempre compensado satisfactoriamente con el remedio expropiatorio previsto en el art. 17 de la Carta Magna) con el auxilio —con frecuencia distorsivo— de los impuestos, cargas y contribuciones fiscales.

No pueden quedar fuera de análisis los llamados de alerta que apuntan a la necesidad de arbitrar soluciones urgentes, promoviendo el acceso a los grupos más vulnerables a bienes y servicios de calidad. Para ello se han puesto de manifiesto las asignaciones presupuestarias del Gasto Público Social, de las cuales se infieren los lineamientos políticos en materia social en correspondencia con las capacidades de financiamiento. El Gasto Público Social se ha definido como “aquel gasto destinado a brindar servicios de educación, salud, servicios sanitarios y vivienda, a realizar políticas compensatorias destinadas a población carenciada y a garantizar los seguros

sociales, que incluyen la previsión social, las obras sociales, las asignaciones familiares y los seguros de desempleo” (147).

No desconocemos que la materia es compleja. Sin embargo, nuevamente es la eticidad del sistema jurídico el motor de ideas enderezadas al bien común. Por ello, se ha propiciado esclarecer, con una visión conjunta, los contenidos de las leyes presupuestarias para extraer la información que se necesita “sin perderse en el laberinto de números. Con una mejor comprensión de la composición del gasto social, es posible crear nuevos enfoques para organizarlo de manera más eficaz” (148).

Hemos dicho que los derechos fundamentales carecen de un orden jerárquico. No así los bienes destinados a satisfacerlos.

También se ha visto que el desarrollo económico necesariamente debe conducir a la realización de los valores morales, espirituales y físicos de la persona.

El poder político es eficaz solo si genera políticas públicas —planificaciones y estrategias— que favorezcan el desarrollo humano así entendido (149).

Imaginemos una secuencia de medidas de fomento supuestamente orientada a la creación de un polo de desarrollo que principia con la tala indiscriminada de árboles y desemboca en un cambio climático. Ello, a su vez, provoca una desviación del curso de aguas, lo cual perjudica el sostenimiento de la producción de bienes básicos. A ello sigue la alteración de índices poblacionales, debido a las migraciones de comunidades en busca de fuentes trabajo, alimento y —naturalmente— vivienda. ¿Cuál sería el costo social y, en su caso, cómo se ordenarían los derechos a la vida, salud, vivienda, esparcimiento, entre otros?

Todo pareciera indicar que las propuestas pensadas para el desarrollo en el siglo XX distan de las actuales, en razón de la llamada *sustentabilidad* de las estrategias, desafío éste que ha cobrado mayor vigor de cara al siglo XXI, manifestándose de un modo acuciante, por lo que el diseño de nuevas políticas ya no admite demoras.

---

(147) V. COGLIANDRO, Gisell, “Gasto Público Social en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2013”, Documentos de Trabajo n° 9, Fundación Konrad Adenauer, octubre 2012.

(148) V. “Gasto Público Social en el Proyecto de ley de Presupuesto Nacional 2013”, Informe de la Comisión de Justicia y Paz de la Conferencia Episcopal, del 5/11/2012, donde fue presentado el 9° informe citado en la nota precedente. Fuente consultada Fundación Konrad Adenauer, Sede KAS-Argentina, del 7 de noviembre de 2012, en <http://www.kas.de/argentinien/es/publications/32631>, consultada el 27/5/2013.

(149) Remitimos al capítulo segundo, § II.

El prisma tiene distintos planos. La población —consumidora de bienes y servicios esenciales—, la cantidad de bienes —recursos, por regla, escasos, por lo que es preciso evaluarlos en calidad, disponibilidad y su aplicabilidad a la producción de más bienes—, su distribución. ¿Cuántas más? Todas las ópticas que el operador jurídico tenga disponibles para lograr una solución de equilibrio.

Esta concepción tridimensional de la realidad no siempre se refleja en las prioridades presupuestarias públicas.

Cierto es que el punto de equilibrio es aleatorio y depende de factores que no siempre se gobiernan por disposición estatal, sino que requieren de una administración eficiente de los poderes públicos. Es obvio que no podría gobernarse el clima. Aunque razonablemente sí sería factible arbitrar métodos idóneos de administración de los recursos naturales.

Lo propio debería orientar la administración eficiente de los recursos públicos. Entonces, el juicio de oportunidad, mérito y conveniencia que conlleva toda asignación presupuestaria debe ajustarse a estándares de razonabilidad (en el sentido clásico, de adecuación a la realidad natural y social), muchos de los cuales están descritos en el sistema jurídico internacional de tutela a los derechos humanos (150).

En sintonía con la tesis que venimos exponiendo, el respeto de dichos estándares mínimos se erige en la condición jurídico-práctica que ineludiblemente debe contener toda Ley de Presupuesto para su validación y legitimación.

Por ejemplo, si desordenadamente pensamos en un catálogo de derechos fundamentales, deberíamos enumerar la vida, la salud, la vivienda, el esparcimiento, el goce de espacios públicos y deportivos, la participación ciudadana en el reparto de bienes sociales, etc. A su turno, derechos como la vivienda, según hemos visto, presuponen agua potable, tierra fértil, educación, proximidad a los centros de recreo y escolaridad.

Si intentáramos hacer una jerarquización de los bienes aptos para satisfacer estas necesidades básicas, ¿en qué orden elemental los enunciaríamos?

¿Cuáles van a ser atendidos prioritariamente en el presupuesto público?

Parece obvio que asignaciones como *televisión pública, fútbol para todos, automovilismo deportivo, publicidad estatal, traslado de monumentos*, entre otras medidas de gobierno de fuerte impacto en los medios masivos de comunicación, no tienen jerarquía superior a la vivienda, el agua potable o la sanidad pública (151).

---

(150) Remitimos al Capítulo Cuarto, § I y II.

(151) Mientras trabajábamos, precisamente, en estos capítulos —que consideramos críticos—, nos sorprende un comentario radial de equívoca trascendencia

Aun partiendo de las limitaciones constitucionales impuestas al ámbito de actuación del Poder Judicial, deben reconocérsele a éste facultades para reordenar la jerarquización presupuestaria de los bienes inherentes a la dignidad humana, en los casos que no admitan demora. Es un mandato de optimización, precisamente orientado al mejor y más eficiente aprovechamiento de los recursos públicos, sin afectar el patrimonio privado más allá de su real capacidad contributiva, fiscal y asistencial.

Existe un marco constitucional que obliga a los poderes públicos a elaborar estrategias y planes que optimicen los recursos. La distribución necesariamente debe respetar un orden jerárquico de bienes que razonablemente atienda emergencias sociales impostergables. Este aspecto del problema no puede quedar supeditado únicamente al arbitrio de la Administración, por efecto de una mal entendida autorestricción o moderación jurisdiccional.

Corresponde a la magistratura rectificar las distribuciones y asignaciones presupuestarias que dilaten y/o desatiendan la provisión de esta categoría de bienes primarios. El sistema jurídico argentino cuenta con instrumentos constitucionales y convencionales para lograr un justo equilibrio en la distribución de los recursos públicos, allí donde la Administración se aparte de sus directivas.

El remedio de la sobrecarga impositiva o la contribución privada para emergencias sociales, como es sabido, genera externalidades y suele ser distorsiva del mercado, afecta las inversiones y, por añadidura, la generación de empleo, agrega costos y provoca un efecto multiplicador en los precios, alterando el consumo y, así, podríamos continuar elucubrando consecuencias no deseadas, que redundan en un reparto de propiedad perjudicial para la comunidad en su conjunto. No es ésta la incumbencia de los jueces, ni el propósito de nuestra investigación. Sin embargo, informándonos de la economía, sí estamos en condiciones de repensar el derecho como un sistema apto para resolver equilibradamente estos conflictos, sin afectar el derecho de propiedad privada, ni la libre competencia en el mercado de bienes y servicios.

---

(3/3/2013, Radio Mitre, programa *Cada Mañana*). Dijo un periodista deportivo que el paro de transportes decidido para ese día por la UTA preocupaba de una manera *alarmante*, pues existía el riesgo de que se demorara la iniciación del partido de fútbol programado para esa jornada, dada la imposibilidad de transportar a los jugadores al lugar donde se desarrollaría el evento, siendo que —al parecer— se albergaba la esperanza de un encuentro definitorio de un campeonato de alcance nacional. Como puede apreciarse, la cuestión no solo es política, sino que tiene una evidente y grave raíz cultural. Y es en la selección o jerarquización de los bienes considerados primarios y esenciales para la comunidad donde se manifiesta la desatención del orden ético y axiológico que ningún sistema jurídico debería desconocer porque es legitimante de las normas y decisiones judiciales y/o administrativas que ordenan las conductas humanas en pos del bien común.

Frente a la vulnerabilidad extrema, es primordial verificar si en los hechos del caso concurren circunstancias especiales —perjudiciales para la supervivencia humana en condiciones dignas— que obliguen a proceder con la mayor celeridad. En tales hipótesis, la urgencia impone una asignación presupuestaria preferente —y proporcionada—, en resguardo de la validez, inmediatez y ejecutabilidad de la respuesta jurisdiccional.

### 5.3. Función de cooperación y control del Poder Judicial en la traza de políticas públicas

Se ha expuesto que, en efecto, compete al Estado la doble función de gobierno y control. La primera reservada al Poder Ejecutivo y mayorías legislativas y la segunda al Poder Judicial y minorías parlamentarias (152).

Acorde con esta interpretación funcional o dinámica del sistema de división de poderes públicos, el esclarecimiento de la política global y la implementación de herramientas para hacerla efectiva, las opciones políticas y planes destinados a dirigir la vida comunitaria, precisando fines y medios para obtenerlos, necesariamente deben contar con el control de constitucionalidad, convencionalidad y legalidad a cargo del Poder Judicial. Es preciso que todos los actos estatales —administrativos, legislativos y judiciales— se ajusten a la supremacía de la CN, la ley, la razonabilidad de las decisiones y la tutela de los derechos públicos subjetivos. Entre ellos, a no dudarlo, deben ser atendidos los casos de urgencia habitacional y vulnerabilidad.

Al Poder Judicial le cabe una función de trascendencia, cual es el juicio de constitucionalidad y legalidad de la actuación del Estado. En ese entendimiento, compartimos la tesis que lo califica como *copartícipe de las políticas públicas*, sin que sus atribuciones sean antagónicas, sino complementarias. Su participación moderadora de los desbordes de los otros poderes estatales —propriadamente políticos— es la última garantía para un adecuado equilibrio en el sistema republicano de gobierno (153).

Las limitaciones cualitativas para el correcto ejercicio del poder, reconocen, entonces cuatro garantías básicas: a) leyes constitucionalmente válidas; b) razonabilidad en la restricción de derechos; c) control judicial independiente; d) control de minorías legislativas. El art. 28 de la CN marca un principio de validez de los actos de gobierno, en tanto obliga a evaluar las consecuencias sociales de las decisiones (154).

Dicho control de constitucionalidad y convencionalidad es difuso en la República Argentina y se traduce en la coparticipación de los jueces en el ejercicio del poder estatal. Es en esa inteligencia que deben interpretarse, a

---

(152) Remitimos al capítulo Segundo, § II.

(153) Remitimos al capítulo segundo, § II.

(154) Remitimos al capítulo segundo, § II.

nuestro entender, las reglas de auto restricción y moderación, por una parte, y la conducta aguerrida o proactiva de los jueces, en los casos puntuales en que sea preciso corregir una actuación estatal contraria a toda razonabilidad y trasgresora del bloque de constitucionalidad y convencionalidad que prioriza la consecución de bienes idóneos para la atención de aquellas necesidades humanas básicas impostergables que no admiten demora. En tales supuestos hemos destacado la facultad judicial de declarar la inconstitucionalidad o inconventionalidad por omisión estatal (155).

Es la ley de presupuesto la fuente de asignación de recursos públicos que merece ahora nuestra atención.

#### **5.4. La Ley de Presupuesto como herramienta a disposición de todos los poderes públicos. Reforma legislativa para un adecuado equilibrio institucional**

Veamos, entonces, cómo sería factible coordinar la labor de todos los órganos de gobierno de manera eficiente.

La elaboración del Presupuesto Nacional se estructura sobre la base de la ley 24.156 que regula la *Administración Financiera y de los sistemas de control del Sector Público Nacional*. Comprende el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los fines del Estado (arts. 1º y 2º). Entre sus principales objetivos, ese ordenamiento se propone garantizar la aplicación de los principios de regularidad financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos y sistematizar las operaciones de programación, gestión y evaluación de los recursos del sector público nacional (art. 4, incs. a) y b)). Los órganos de control —interno y externo, respectivamente— son la *Sindicatura General de la Nación* y la *Auditoría General de la Nación*.

La primera es un órgano del Poder Ejecutivo Nacional, con personería jurídica propia, autarquía administrativa y financiera, dependiente del Presidente de la Nación. Su competencia comprende el control de las jurisdicciones que componen el Poder Ejecutivo Nacional —entre otros— y se integra con la Sindicatura como órgano normativo, de supervisión y coordinación y las unidades de auditoría interna a crearse en cada jurisdicción dependiente del Poder Ejecutivo (arts. 96, 97, 98, 100). Sus principales incumbencias institucionales abarcan aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión, la evaluación de programas, proyectos y operaciones y deben fundarse en criterios de economía, eficiencia y eficacia (art. 103). En ese marco, deberá elevar anualmente a consideración de la Presidencia de la Nación el plan de acción y

---

(155) Remitimos al Capítulo Segundo, § II.

presupuesto de gastos para su posterior incorporación al proyecto de ley de presupuesto general (art. 112, inc. e).

La Auditoría General de la Nación, a su vez, depende del Congreso Nacional. También ha sido dotada de personería jurídica propia e independencia funcional (art. 116). Su estructura y reglas de funcionamiento son establecidas por las Comisiones Parlamentarias Mixta de Revisora de Cuentas y de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras. Tiene a su cargo auditorías financieras, de legalidad, de gestión, exámenes especiales de las jurisdicciones y las evaluaciones de programas, proyectos y operaciones. Es materia de su competencia el control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal, entre otros (arts. 117, 118, incs. b) y g)).

El órgano rector del sistema es la *Oficina Nacional de Presupuesto*, cuyas funciones se organizan en miras a la preparación de la ley de presupuesto general y fundamentación de su contenido (art. 17, inc. g)).

Para la evaluación del cumplimiento de planes y políticas nacionales y del desarrollo general del país, el Poder Ejecutivo Nacional prepara una propuesta de prioridades presupuestarias en general y de planes o programas de inversiones públicas en particular. Y, sobre la base de los anteproyectos preparados por las jurisdicciones y organismos descentralizados, la *Oficina Nacional de Presupuesto* confecciona el *proyecto de ley de presupuesto general* (arts. 24 y 25).

Si bien la ley supedita a la reglamentación el establecimiento de los alcances y mecanismos para efectuar las modificaciones a la ley de presupuesto general que sean necesarios durante su ejecución, faculta al *Jefe de Gabinete de Ministros* a disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por cada ley de presupuesto (art. 37).

Por lo demás, el Poder Ejecutivo Nacional podrá autorizar gastos no incluidos en la LP cuando se trate de atender el socorro inmediato del gobierno en casos de epidemias, inundaciones, terremotos u otros de fuerza mayor. (art. 39).

De ello se sigue que la composición del Gasto Público y el orden de prioridades para la determinación de partidas, constituye un acto de gobierno complejo, que se integra con la labor conjunta de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, secundados por personal y equipos técnicos especializados de sus respectivos organismos de control. En tales condiciones, por principio, se impone con fuerza de ley y el régimen no podría ser desaplicado por el Poder Judicial sin invadir el área de discrecionalidad de los otros poderes en torno a los aspectos inherentes a este ámbito de su competencia. La legalidad de este procedimiento presupone necesariamente un exhaustivo estudio de oportunidad, mérito y conveniencia de cada decisión. Por tanto,

diseña las políticas relacionadas con la gestión de las finanzas públicas y la asignación de fondos al cumplimiento de las funciones del Estado.

Ahora bien, se nos enseña que el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional (en adelante PLP) para el año 2013, comparativamente, ha incrementado en un 62,9% los fondos destinados a la Finalidad de Servicios Sociales e incrementa su participación con respecto a la LP 2012 en un 60%. Sin embargo, el nivel promedio del Gasto Público Social (en adelante GPS), del 28,9%, con respecto a la LP 2012, tiene prioridades centradas en el programa de seguridad social, mientras que los programas de infraestructura social básica no se benefician con los incrementos previstos en el PLP 2013 (156).

Los programas de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios son los menos beneficiados en la distribución del GPS para el 2013, pues su incremento es del 7% con respecto a la LP 2012.

Se ha expuesto, en síntesis, que las prioridades del gasto social para el año 2013 se centran en la “seguridad social contributiva como el caso de las jubilaciones y pensiones y no contributivas como es el caso de la asignación universal por hijo y las pensiones no contributivas”. En cambio, “se destaca el escaso incremento nominal de los programas de infraestructura social básica que dependen del Ministerio de Planificación, como por ejemplo los gastos destinados a vivienda y urbanismo, y de promoción y asistencia social o incluso se reducen como el caso de la construcción de escuelas”. Además, “se mantiene la tendencia que ocurrió años anteriores al subestimar el gasto en el PLP que debe aprobar el Congreso y luego se modifica a través de Decretos de Necesidad y Urgencia (en adelante DNU) y facultades delegadas del Jefe de Gabinete de Ministros”. Por ello se aconseja “mejorar la información del gasto social incluida en el PLP y las modificaciones que se realizan en la LP. Estas condiciones son esenciales para poder contar con el Presupuesto Nacional como una verdadera herramienta de planificación y gestión de políticas públicas y al mismo tiempo mejorar el debate parlamentario en torno a prioridades sociales” (157).

El objetivo del GPS es proveer el acceso de los grupos más vulnerables a bienes y servicios de calidad. Y si, como hemos visto, existe un orden jerárquico entre esos bienes, en función de normas de rango constitucional, las asignaciones que no respeten esas directivas deben ser corregidas, al menos, en los casos de extrema urgencia y daño inminente a la supervivencia humana en condiciones dignas y en la justa proporción del caso.

No de otro modo se comprendería que, por definición, el GPS es “aquél destinado a brindar servicios de educación, salud, servicios sanitarios y vivienda, a realizar políticas compensatorias destinadas a poblaciones caren-

---

(156) V. COGLIANDRO, Gisell, “Gasto Público Social...”, ob. cit., ps. 4/5.

(157) V. COGLIANDRO, Gisell, “Gasto Público Social...”, ob. cit., p. 8.

ciadas y garantizar los seguros sociales, que incluyen previsión social, las obras sociales, las asignaciones familiares y los seguros de desempleo” (158). Por ende, sería legítimo corregir la asignación que no respete este propósito.

Otro dato a tener en cuenta es que en el PLP 2013 “se incrementa la participación del GPS en el gasto de la Administración Pública Nacional (en adelante APN) al 62%”, lo cual convierte a esta herramienta en un “mecanismo clave en la asignación de prioridades de la política social” y constituye una fuente importante de información para la toma de decisiones en las distintas áreas de gobierno.

No debe escapar a esta comprensión del problema la tarea jurisdiccional. En tal sentido, la composición y prioridades del GPS merece la atención de los tribunales si de su análisis resulta que las emergencias habitacionales extremas no tienen atención prioritaria, siendo que dependen de una iniciativa del Poder Ejecutivo Nacional (PLP), la aprobación del Congreso de la Nación (LP, conf. art. 75, inc. 8º, CN) y, en caso de modificaciones de partidas presupuestarias, la autorización del Jefe de Gabinete de Ministros del Poder Ejecutivo Nacional (conf. arts. 5, 8, 9 y conchs. de la ley 26.784 (B.O. 5/11/2012)).

Dicho funcionario, además, ha sido especialmente instruido para efectuar “modificaciones presupuestarias que sean necesarias para la implementación de una eficiente utilización de los recursos públicos con miras a una mejora sustancial de la calidad de vida de los ciudadanos, focalizando su accionar en la producción de resultados que sean correlativamente compartidos y socialmente valorados”, posibilitando “una rápida respuesta a las demandas de la sociedad, dando lugar a estructuras dinámicas y adaptables a los cambios permanentes” (conf. art. 5, del Decreto 22/2011, modificatorio del Decreto 357/2002 en relación al organigrama de la Jefatura de Gabinete de Ministros, y sus considerandos).

En particular, el área denominada *Secretaría de Evaluación Presupuestaria* (creada por dicho ordenamiento, dictado en ejercicio de la facultad contenida en el art. 99, inciso inc. 1º, de la CN), se encargará de “coordinar y supervisar el análisis, la formulación y la evaluación de la estrategia presupuestaria”... “participar en el análisis y evaluación de la distribución de las rentas nacionales y de la ejecución presupuestaria, conforme a la Ley de Presupuesto Nacional”... “Asistir al Jefe de Gabinete de Ministros en la evaluación y priorización del gasto, efectuando el diagnóstico y seguimiento permanente de su impacto sobre las condiciones de vida de la población”... (v. planilla anexa al art. 1º del mencionado decreto).

En sentido equivalente se pronuncian los arts. 22 y 23 de la ley 4471 del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

---

(158) V. GOGLIANDRO, Gisell, “Gasto Público Social...”, ob. cit., p. 9.

De manera que, al margen de lo dispuesto en la ley de presupuesto aprobada por el Poder Legislativo, la composición y prioridades del GPS puede ser modificada mediante un acto administrativo que, en cuanto tal, responderá, a su turno, a un exhaustivo test de oportunidad, mérito y conveniencia y, por principio, habrá de presumirse legítimo.

Nos preguntamos si, además, superaría airoso un test de razonabilidad, constitucionalidad y convencionalidad.

Aquí reside nuestra tesis superadora del falso dilema al que suele sujetarse la asignación de recursos para situaciones de alto riesgo social.

En este contexto, no menos útil sería que el Poder Judicial contara con un dispositivo legal que lo faculte a corregir la asignación y/o modificación de partidas presupuestarias, cuando el respectivo acto administrativo de aprobación o reasignación contravenga el bloque de constitucionalidad o convencionalidad y omita o postergue —sin razones fundadas— la atención de bienes y servicios urgentes para afrontar las emergencias habitacionales que no admitan demora. Máxime, si, además, se hallan afectadas personas o grupos de personas en condiciones de vulnerabilidad extrema y/o riesgo social inminente. Dicha prerrogativa debería restringirse a casos concretos y el requerimiento de asignación especial de partida presupuestaria debería ser impuesto a la autoridad administrativa competente (Jefe de Gabinete de Ministros) para su aprobación, solo en la medida o proporción suficiente como para atender de manera efectiva la urgencia de la persona o grupo de personas afectados.

No ensayamos un protocolo de actuación contingente y variable, en función de las circunstancias fácticas de cada caso, sino que propiciamos una reforma legislativa en correspondencia con una concepción dinámica del sistema republicano de gobierno.

Se debería consagrar legislativamente que, mediante resolución firme, el juez pueda disponer la reasignación preferente de partidas presupuestarias, en la medida suficiente como para cubrir la necesidad de vivienda de personas o grupos de personas en condiciones de vulnerabilidad extrema, en los casos que no admitan demora. El Jefe de Gabinete de Ministros, en ejercicio de sus funciones legales y reglamentarias, deberá, previa orden judicial, deducir recursos —en cantidad adecuada—, de los fondos asignados a otras partidas del gasto público social reservadas a jurisdicciones que no comprometan la supervivencia humana en condiciones dignas.

Por esta vía se internaliza una regla del Protocolo Facultativo del CIDESC que impone a los estados la adopción de medidas “hasta el máximo de los recursos de que disponga” para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto. Máxime, que —como lo destaca el Supremo Tribunal Argentino— la limitación de recursos “no constituye en sí mismo una justificación para no adoptar medidas”... “sigue en pie la obli-

gación del Estado de velar por el disfrute más amplio posible de los derechos *económicos, sociales y culturales*... “en las circunstancias reinantes... los estados partes tienen el deber de proteger a los miembros o grupos más desfavorecidos y marginados de la sociedad aun en momentos de limitaciones graves de recursos, adoptando programas específicos de un costo relativamente bajo” (159). Así, se hizo especial hincapié en que la Comuna carecía de una “planificación coordinada y adecuada” y atribuyó al Poder Judicial la facultad de control de razonabilidad de los derechos fundamentales que consagran obligaciones a cargo del Estado con operatividad derivada. A salvo la discrecionalidad administrativa, “los poderes deben atender a las garantías mínimas indispensables para que una persona sea considerada como tal en situaciones de extrema vulnerabilidad” (considerando17) (160).

Ciertamente, el modelo de sentencia judicial aguerrido, exhortativo y aun normogenético es, frente a los casos difíciles, el más apto para corregir el rumbo que ha tomado el problema habitacional. Sin embargo, sostenemos la necesidad de una reforma legal que refuerce la facultad judicial, en sustitución de pronunciamientos limitados a un “mensaje reformista” (161). Aun cuando pudiera entenderse esta modalidad como un llamado de atención ajustado a las facultades de control constitucional y convencional de los magistrados, en una clara demostración de activismo judicial, en la práctica, debería poder fundarse en una regla positiva de naturaleza imperativa, que se imponga a la Administración por encima de cualquier opción de política presupuestaria, meramente coyuntural, en los casos en que la distribución del GPS traduce, cuanto menos, un erróneo criterio discrecional, alejado de las normas, principios y valores que legitiman el obrar de los órganos de gobierno.

En síntesis, frente a supuestos de arbitrariedad, ilegitimidad o ilegalidad manifiestas, la ley 24.156 debería facultar a Poder Judicial para efectuar correcciones a las asignaciones o reasignaciones de partidas presupuestarias, en la justa medida del caso traído a su consideración, ordenando a la Jefatura de Gabinete de Ministros la asignación proporcional de fondos a la emergencia habitacional allí planteada.

De este modo el acto de gobierno —complejo, según adelantamos— también se integra con la labor de control del Poder Judicial, allí donde exista flagrante violación de derechos fundamentales e inminente riesgo de sobrevida humana en condiciones dignas. Por esta vía, además, se concreta la

---

(159) CSJN, “Q.C., S. y. c/GCABA s/Amparo”, Fallos 331:1352, consid. 14). En este caso, la Corte Suprema puso de resalto que el gobierno local no contaba con un plan de viviendas, ni ofrecía a la familia afectada lugares dignos y adecuados a su situación y condiciones de vulnerabilidad e indefensión — consid. 13—.

(160) Remitimos al Capítulo Tercero, § I, donde analizamos el Fallo con más detalle.

(161) V. SAGÜÉS, Néstor P., “Las sentencias constitucionales exhortativas...”, ob. cit., loc. cit.

cooperación institucional de los tres poderes públicos en un marco de equilibrio. En especial, se hace efectiva una tarea interdisciplinaria, mediante la labor conjunta de los cuerpos técnicos que componen las distintas áreas de gobierno.

Mientras tanto, subsiste —como última *ratio*— la declaración de inconstitucionalidad o inconveniencia del acto administrativo de asignación o corrección de partidas presupuestarias, como herramienta de control jurisdiccional, frente a los desvíos de poder de las otras carteras de gobierno. Sin embargo, un enfoque funcional del sistema republicano aconseja la reforma legislativa propuesta, dando oportunidad a un debate parlamentario y democrático, y posibilitando la ordenación de las políticas públicas hacia un verdadero diálogo institucional.

Con esta comprensión del conflicto se hace aún más operativo el rol de los estados, entendido no como una opción política, sino como un deber jurídico internacional a incorporar al derecho interno. Frente a dicho mandato de optimización, la mejor solución posible (o la más eficiente) no podrá en ningún caso postergarse so pretexto de la falta de desarrollo o escasez de recursos, siendo que del sistema protectorio de los derechos humanos también se deriva una red de ayuda humanitaria y asistencial a disposición de los países en riesgo.



## CONCLUSIONES

**I.** El sistema jurídico argentino, inspirado en el modelo de Estado de derecho constitucional, al incorporar la Carta Internacional de Derechos Humanos, con vigencia interna, compromete la responsabilidad de la República en la ineludible implementación de políticas que hagan efectivo el derecho a la vivienda digna, con los recursos disponibles.

**II.** Se hace preciso compatibilizar los principios y normas aplicables con las restricciones presupuestarias públicas y la inclusión social de los sectores vulnerables, mediante una tarea interdisciplinaria que involucra el rol de todos los poderes del estado, de manera de no transferir riesgos, sino distribuirlos, en resguardo del bien común.

**III.** El juez debe ser proactivo y el proceso atípico, basado en medidas de acción directa, con las herramientas de gestión disponibles. Su respuesta jurisdiccional, además de motivada, debe ser eficaz, oportuna y ejecutable. La cooperación y solidaridad son claves en la tarea conjunta de los poderes públicos y las organizaciones no gubernamentales. La tutela global también prevé compromisos internacionales de fomento para los planes de gobierno.

**IV.** La actividad del magistrado encuentra límites constitucionales propios del sistema republicano de gobierno. Por ende, las normas aplicables —de derecho interno e internacional—, con frecuencia, comprometen otros principios y normas. Propiedad, seguridad jurídica —en particular, cosa juzgada, libre determinación y competitividad en el mercado de bienes—, igualdad, dignidad humana, solidaridad, cooperación, pluralismo, tolerancia, convivencia social, que deben ser interpretados armónicamente. Cada caso merece una respuesta justa y particular. No existen reglas *a priori* con jerarquía formal preestablecida.

**V.** La moderación es el esquema decisorio más ajustado al ejercicio prudente de la jurisdicción, a fin de no colisionar con la tarea reservada a los otros poderes públicos. La política económica —evaluación de las restricciones presupuestarias, generación de fondos públicos y planes de fomento, entre otros— orientan las decisiones judiciales. Empero, éstas no pueden elaborar normas en torno al modo e implementación de herramientas útiles, que, además, las hagan ejecutables.

**VI.** Formulamos, así, una propuesta metodológica, con especial atención a la responsabilidad profesional del magistrado, en su dimensión interna e internacional, sin que ello implique postergar los derechos de propiedad privada (art. 17 de la Constitución NacionalCN), ni afectar los bienes públicos del Estado, cuya protección y garantía de inviolabilidad también debe ser preservada.

**VII.** Por ello, proponemos que sea *reformada la ley 24.156*, facultando al juez interviniente a disponer la reasignación preferencial de partidas presupuestarias, en la medida suficiente para cubrir la necesidad de vivienda de personas o grupos de personas en situación de vulnerabilidad extrema, en los casos que no admitan demora. En tales supuestos, el Jefe de Gabinete de Ministros, en ejercicio de sus funciones legales y reglamentarias, deberá ejecutar la orden judicial firme, deduciendo recursos —en cantidad adecuada—, de los fondos asignados a otras partidas del Gasto Público Social reservadas a jurisdicciones que no comprometan la supervivencia humana, para garantizar las condiciones dignas de habitabilidad reclamadas en sede jurisdiccional.

**VIII.** Texto reformado: “agregado al *art. 37, último párrafo*: Por orden judicial firme, deberá reasignar partidas presupuestarias del gasto público social, en la justa proporción que el caso requiera, para los supuestos contemplados en el art. 39, segundo párrafo de la presente ley”.

“agregado al *art. 39, segundo párrafo*: En los casos que no admitan demora, por orden judicial firme, deberá modificar partidas presupuestarias para atender la necesidad de vivienda de personas o grupos de personas en condiciones de vulnerabilidad extrema e inminente riesgo de afectación de la supervivencia humana en condiciones dignas. Para ello, se dará intervención al Jefe de Gabinete de Ministros, con sujeción a las facultades previstas en el art. 37, tercer párrafo, de la presente ley”.

## BIBLIOGRAFÍA

### Fuentes normativas Nacionales

Código Procesal Civil y Comercial de la Nación

Código Procesal Penal de la Ciudad de Buenos Aires

Constitución de la Ciudad de Buenos Aires

Constitución Nacional

Leyes de la Ciudad de Buenos Aires

Leyes Nacionales.

### Internacionales

- *(HS/C/18/11), Cooperación con los organismos y organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, las organizaciones intergubernamentales ajenas al sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales*

- *Convención de los derechos del niño*

- *Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial*

- *Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares —1990—*

- *Convención sobre el estatuto de los refugiados —1951—*

- *Convención sobre todas las formas de discriminación contra la mujer*

- *Convención Europea de Derechos del Hombre*

- *Declaración de Vancouver, adoptada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos y Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos (Hábitat II)*

- *Aplicación local del programa veintiuno (HS/C/18/3)*

- Asamblea de la ONU del 10 de diciembre de 2008, se aprobó el *Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales*, suscrito por nuestro país el 24 de septiembre de 2009 —conf. ley 26.663—

- CADH

- Carta de la ONU

- *Comisión de Asentamientos Humanos (HS), Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat)*

- *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, Viena 1969.

- DADDH

- DADH

- DUDH

- *Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Hábitat, Agosto del 2012, Estado de las ciudades de América Latina y El Caribe 2012 —Rumbo a una nueva transición urbana—, fuente consultada el 11/2/2013 <http://estaticog1.globo.com/2012/08/21/Estado-de-las-Ciudades-de-America-Latina-y-el-Caribe-2012.pdf>*

- MERCOSUR

- *ONU, Comisión de Asentamientos Humanos (HS/18/2 del 8 de diciembre de 2000), XVIII período de sesiones, Nairobi, informe de la Directora Ejecutiva acerca de las actividades del Centro de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos (Hábitat) marcha de los trabajos. V. HS/C/18/2, 18º período de sesiones, Nairobi, 12/16 de febrero de 2001, tema 4 del programa provisional, ONU*

- PIDCP

- PIDESC

- *Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) en Estambul*

## **Doctrina Social de la Iglesia y labor pastoral**

- Encíclica *Caritas in Veritate*, Benedicto XVI. [http://www.vatican.va/holy\\_father/benedict\\_xvi/encyclicals/documents/hf\\_ben-xvi\\_enc\\_20090629\\_caritas-in-veritate\\_sp.html](http://www.vatican.va/holy_father/benedict_xvi/encyclicals/documents/hf_ben-xvi_enc_20090629_caritas-in-veritate_sp.html), consultado el 11/2/2013.

- Informe de la Comisión de Justicia y Paz de la Conferencia Episcopal, del 5/11/2012, fuente: Fundación Konrad Adenauer, Sede KAS-Argentina, del 7 de noviembre de 2012, <http://www.kas.de/argentiniien/es/publications/32631>, consultada el 27/5/2013.

## Otros instrumentos internacionales

- *Código Modelo Procesal Civil para Iberoamérica*, aprobado a instancias del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal

- *El capital social. Hacia la Construcción de Índice de Desarrollo. Sociedad Civil de Argentina*, Ed. PNUD y BIR, EDILAB Argentina SA, ps. 7/9 y 11/19, colaboraciones de Gilberto Flores —representante del PNUD residente en Argentina—, José María Puppo —representante argentino en el BID— y Emilio Fanfati —UNICEF— Argentina.

- *Reglas básicas de acceso a la Justicia de las personas vulnerables —Brasilia 2008—*, consagradas en la *Carta de derechos de las personas ante la Justicia en el Espacio Judicial Iberoamericano —Cancún 2002—*.

- El informe elaborado durante el año 2009 por la Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación dependiente del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Encuesta Anual de Hogares (EAH) 2007, de la Dirección General de Estadística y Censos (DGEyC). —UIMyE—. Sobre la base de EAH 2006, DGEyC. y —UIMyE—, sobre la base de Censos Nacionales de Población, Hogares y Vivienda de 1991 y 2001, INDEC.

- O. C. n° 2 de la CIDH

- O.C. del CIDESC y Protocolo Adicional —conf. ley 26.663—

- ONU-Hábitat, *A safe city is a just city. World Habitat day 2007*, v. GOLAY, Christophe - ÖZDEN, Melik, “El derecho...”, ob. cit., ps. 13/4 y cita 27.

- Proyecto sobre Responsabilidad Internacional del Estado. Comisión Internacional de la ONU.

## Doctrina

1. BAZAN, Víctor, “Control de convencionalidad. Influencias jurisdiccionales recíprocas”, LA LEY del 4/4/2012.

2. BAZAN, Víctor, “Principios del recurso extraordinario federal, acceso a la Corte Suprema de Justicia de la Nación y protección de los derechos fundamentales”, Ponencia general para el XXVIº Congreso Nacional de Derecho Procesal, publicada por la Asociación Argentina de Derecho Procesal.

3. BIANCHI, Alberto, “Meditación sobre el rol institucional de la Corte Suprema”, LA LEY 1997-B-994.Cuad.Universidad Austral.

4. CAO, Christian Alberto, “La protección de los derechos económicos y sociales. El aporte del Protocolo Adicional del PIDESC”, LA LEY Actualidad, 17/5/2011.

5. CARBONE, Carlos Alberto, “Hay que jubilar el proceso civil del siglo XX”, ED del 30/3/1998. Cuad. Maestría Universidad Austral.

6. CARBONE, Carlos Alberto, “Constitucionalidad del proceso y de los procesos urgentes para combatir la neurosis procesal”, Cuad. Maestría Universidad Austral, 10 y 17 de diciembre de 2012.

7. CARBONE, Carlos Alberto, “Reformulación de medidas precautorias: el proceso post cautelar o los procesos cualificados por la urgencia y la evidencia”, Cuad. Maestría Universidad Austral.

8. CSJN, *Gestión judicial*, La Ley, Buenos Aires, 2008, ps. 1 y 12.

9. COGLIANDRO, Gisell, “Gasto Público Social en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2013”, Fundación Konrad Adenauer, Documentos de Trabajo nº 9, octubre 2012.

10. DI FILIPPO, María Isabel, “‘Andrea Francovich y Danila Bonifaci y otros contra República Italiana’. El Principio de Responsabilidad de los Estados Miembros en la Unión Europea” (Fallo del TJCE —sala VI—19/11/1991). Informe de la asignatura “Dimensión internacional y regional de la función judicial: Derechos Humanos, Derecho Internacional y de la Integración”, Profesora Mag. María Gattinoni de Mujía, Maestría en Magistratura y Derecho Judicial de la Universidad Austral.

11. DI FILIPPO, María Isabel, “Responsabilidad civil y penal de las personas jurídicas en materia de delitos informáticos”, *Revista de la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional*, año XVI, nº 29/30, mayo-diciembre, ps. 189/227, Buenos Aires, 2003. Monografías premiadas.

12. FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, “El control de constitucionalidad de las omisiones legislativas”, en *Tratado de Derecho Constitucional*, dirigido por Pablo Luis Manili, La Ley, Buenos Aires, 2010.

13. GARCÍA AMADO, Juan Antonio, *Teorías de la tópica jurídica*, Civitas SA, Universidad de Oviedo. Cuad. Universidad Austral.

14. GATTINONI DE MUJÍA, María, “La responsabilidad internacional del Estado derivada del ejercicio de la función judicial”, en *La responsabilidad judicial y sus dimensiones*, t. II, dirigido por Alfonso Santiago (h), Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 2006, ps. 371/440. Cuad. Maestría Universidad Austral.

15. GATTINONI DE MUJÍA, María, “La importancia del Juez Nacional en un Mercado Común”, Tesina —en prensa—, Buenos Aires, 2006, ps. 62/3, notas nros. 218, 219, 221/3 y 225, en Cuad. Universidad Austral.

16. GIALDINO, Rolando E., “Los desalojos y los derechos humanos”, LA LEY 2010-B-813.

17. GOLAY, Christophe - ÖZDEN, Melik, "Derecho a la vivienda. Un derecho humano fundamental estipulado por la ONU y reconocido por tratados regionales y por numerosas constituciones nacionales", Ed. Colección del Programa Derechos Humanos del Centro Europa-Tercer Mundo (CETIM). Los autores son Asesor del Relator Especial de la ONU sobre derecho a la alimentación y Director del Programa Derechos Humanos del CETIM y Representante Permanente de la ONU, respectivamente.

18. GONZÁLEZ NAPOLITANO, Silvina, *Las relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno argentino y su aplicación en materia de derechos humanos*, en *Introducción al Estudio de los Derechos Humanos*, S. González Napolitano y O. Pulvirenti (coords.), Errepar, Buenos Aires, 2011, ps. 53/62.

19. GONZÁLEZ NAPOLITANO, Silvina, "La expresión normativa de los derechos humanos", en *Introducción al Estudio de los Derechos Humanos*, S. González Napolitano y O. Pulvirenti (coords.), Errepar, Buenos Aires, 2011.

20. GOZAÍNI, Osvaldo Alfredo, "La judicialización de los derechos económicos, sociales y culturales", LA LEY del 30/4/2010.

21. HARO, Ricardo, "La función institucional del juez constitucional", en *Tratado de Derecho Procesal Constitucional Argentino y Comparado*, dirigido por Manili, Pablo Luis, La Ley, Buenos Aires, 2010.

22. HERVADA, Javier, *Introducción Crítica al Derecho Natural*, Ed. Universidad de Navarra SA, Pamplona, 1981, ps. 173/187.

23. HOLMES, Stephen - SUNSTEIN, Cass R., *El costo de los derechos. Porque la libertad depende de los impuestos*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2011.

24. MASSINI CORREAS, Carlos I., *Filosofía del Derecho. El Derecho y los derechos humanos*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1994, 85-88. Cuad. Universidad Austral.

25. OLLERO TASSADA, Andrés, *Derechos Humanos y metodología jurídica*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1989, ps. 225/241.

26. OYHANARTE, Julio, *Poder político y cambio estructural en la Argentina. Un estudio sobre el estado de desarrollo*, Paidós, Buenos Aires, 1969, "Introducción", v. "Recopilación de sus obras", "Prólogo" del Dr. Alfonso Santiago (h), Buenos Aires, 2001.

27. RIVERO LAMAS, Juan (Catedrático de Derecho del Trabajo. Universidad de Salamanca), "Unificación y pluralismo del Derecho Social en la Unión Europea", Ponencia en las Jornadas sobre *Unificazione e pluralismo giuridico in Europa*, Universidad de Roma.

28. RUIZ MANERO, Juan, "Principios jurídicos", en *El Derecho y la Justicia*, edit. Ernesto Garzón Valdés y Francisco J. Laporta, Ed. Trotta, ps. 133/147.

29. SAGÜÉS, María Sofía, “El diálogo institucional en el activismo jurisdiccional de la Corte Suprema de Justicia de la Nación”, *Revista El Dial* del 6/4/2009.

30. SAGÜÉS, María Sofía, “La jurisprudencia normogenética en la reciente jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, t. 8, Porrúa.

31. SAGÜÉS, María Sofía, “El derecho de Acceso a la Justicia”, en Manili, Pablo Luis, *Tratado de Derecho Procesal Constitucional Argentino, Comparado y Transnacional*, La Ley, Buenos Aires, 2010, ps. 119/153.

32. SAGÜÉS, María Sofía, “Análisis de la Acordada nro. 4/07 dentro del marco del activismo actual de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina”, Exposición dictada en las *VIII Jornadas Nacionales de Derecho Constitucional*, Paraná, Entre Ríos, septiembre de 2007. Cuad. Universidad Austral.

33. SAGÜÉS, María Sofía, en “El análisis económico del derecho aplicado al control de constitucionalidad”, *VIII Convención Nacional Académica de Derecho Acercando el derecho a la sociedad*, San Miguel de Piura, Perú, 2005. Cuad. Universidad Austral.

34. SAGÜÉS, María Sofía, “Dinámica Política del Control de Constitucionalidad en la Suprema Corte de Estados Unidos de América”, *Foro, Nueva Época*, n° 5/2007, ps. 125/197. Cuad. Universidad Austral, clases del 16 y 23 de mayo de 2011.

35. SAGÜÉS, Néstor Pedro, “Las sentencias constitucionales exhortativas (‘apelativas’ o ‘con aviso’) y su recepción en Argentina”, *LA LEY*, 2005-F-1461. Cuad. Universidad Austral.

36. SAGÜÉS, Néstor Pedro, “El aborto eugenésico, la Constitución, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Procesal Constitucional”, Cuad. Universidad Austral. Clase del 15/10/2012.

37. SANTIAGO, Alfonso, *La Corte Suprema y el control político*, Ábaco, ps. 97 y 131 a 165. Cuad. Universidad Austral.

38. SANTIAGO, Alfonso, “La igual e inviolable dignidad de la persona humana y el bien común político como fundamentos del orden político y jurídico de las democracias constitucionales”, en *Las fronteras entre el derecho constitucional y la filosofía del derecho. Consideraciones iusfilosóficas acerca de algunos temas constitucionales*, Marcial Pons, 2010, cap. IV, ps. 69/104. Cuad. Universidad Austral.

39. SANTIAGO, Alfonso, “Los modelos institucionales de la Corte Suprema”, obra colectiva *Función Política de la Corte Suprema*, Ábaco-Austral, ps. 33. Cuad. Universidad Austral.

40. SAPAG, Mariano A., *El principio de proporcionalidad y de razonabilidad como límite constitucional al poder del Estado: un estudio comparado*, "Conclusiones", Universidad de la Sabana, Colombia, Dikaion, año 22, n. 17, 157-198, Chia, Colombia, diciembre 2008, ps. 178 nº 3.3, 186/4, nº 5.3, 194/5. Cuad. Universidad Austral.

41. SOLA, Juan Vicente, *Constitución y economía*, LexisNexis - Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2004.

42. TOLLER, Fernando, "El moderno derecho a la tutela judicial efectiva: de las garantías formales al derecho a la protección de los derechos materiales", *Derecho Administrativo - Revista de Doctrina, Jurisprudencia y Práctica*, 45, Lexis Nexis - Depalma, Buenos Aires, 2003.

43. TOLLER, Fernando, "La resolución de los conflictos entre derechos fundamentales. Una metodología de interpretación constitucional alternativa a la jerarquización y el *balancing test*", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Interpretación Constitucional*, t. II, Porrúa, México, 2005, ps. 1199/1226. Cuad. Universidad Austral.

44. TOLLER, Fernando, "Refutaciones lógicas a la teoría de los conflictos de derecho", en *La interpretación en la era del neoconstitucionalismo*, coordinada por Cianciardo, Juan, Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 2006, p. 158, § 10. Cuad. Universidad Austral.

45. VIGO, Rodolfo Luis, "Constitucionalización y neoconstitucionalismo: riesgos y prevenciones", en *Estudios en Homenaje a Héctor Fiz Zamudio*, ps. 403/451. Cuad. Universidad Austral.

46. VIGO, Rodolfo Luis, *Interpretación constitucional*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1993, ps. 105/201.

47. VIGO, Rodolfo Luis, "Aproximaciones a la seguridad jurídica", en *Interpretación Jurídica*, Cap. XIII, ps. 265/287.

48. VIGO, Rodolfo Luis, "Problemas y Teorías Actuales de la Interpretación Jurídica", en *Interpretación Jurídica*, Rubinzal-Culzoni, ps. 13/43.

49. ZAGREBELSKY, Gustavo, "Derechos de libertad y derechos de justicia", en *El Derecho Dúctil*, Trotta, cap. 4, ps. 75-92. Cuad. Universidad Austral.

## **Jurisprudencia Nacional**

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

- "Aquino, Isacio c. Cargo Servicios Industriales SA", 21/9/2004.

- "Arancibia Clavel, Enrique Lautaro y otros s/Homicidio calificado y asociación ilícita", 24/8/2004.

- “Badaro, Adolfo Valentín c. Administración Nac. de Seguridad Social”, 8/8/2006.

- “Badaro, Adolfo Valentín c. Administración Nac. de Seguridad Social”, 26/11/2007.

- “Café La Virginia”, 1994, Fallos: 317:1282, v. GATTINONI DE MUJÍA, María, “La importancia del Juez Nacional en un Mercado Común”, Tesina —en prensa—, Buenos Aires, 2006, ps. 62/3, notas nros. 218, 219, 221/3 y 225, en Cuadernillo de Maestría Universidad Austral.

- “Defensor del Pueblo de la Nación c. Estado Nacional y otra”, 18/9/2007.

- “Espósito”, del 23/12/2004, consids. 5 a 8, fuente: <http://falloscsn.blogspot.com.ar/> consultada el 27/2/2013.

- “Halabi, Ernesto c. Estado Nacional”, 24/2/2009.

- “Llerena, Horacio Luis s/ abuso de armas y lesiones —arts. 104 y 89 del Cód. Penal—”, causa N° 3221C, L. 486, XXXVI. Recurso de Hecho.

- “Losicer, Jorge Alberto y otros c. BCRA —Resol. 169/2005—”, JA cita online, AR/JUR/32230/2012.

- “Mazzeo, Julio Lilo y otros s/ rec. de casación e inconstitucionalidad”; M.2334.XLII “Mazzeo, Julio Lilo y otros s/ rec. de casación e inconstitucionalidad”, M. 2333. XLII, del 12/7/2007.

- “Mendoza, Beatriz y otros c. Estado Nacional y otros”, LA LEY 2007-B-424.

- “Q. C., S. Y. c. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/amparo”, abril 2012, Q. 64 XLVI, Recurso de hecho.

- “Simón, Julio Héctor y otros s/Privación ilegítima de la libertad”, S-1767-XXXVII-Recurso de hecho-causa n° 17.768.

- “Verbitsky, Horacio”, 3/5/2005.

- “Videla, Jorge Rafael y Massera, Emilio Eduardo s/Recurso de Casación”, del 31/8/2010, Cuad. Universidad Austral

- “Vizzoti, Carlos A. c. AMSA SA”, SJA, 24/11/2004, consid. 8, v. Cuad. Universidad Austral

### **Supremo Tribunal del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires**

“Alba Quintana, Pablo c. GCBA y otros s/ amparo (art. 14 CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido”, Expte. n° 6754/2009

## Jurisprudencia internacional

- CIDH, “Almonacid Arellano y otros vs. Chile, Sentencia de 26 de septiembre de 2006”. Cuad. Universidad Austral.

- TEDH; Arrêt de Grande Chambre, “Hutten-Czapska c. Pologne”, 19/6/2006. Communiqué de presse - Arrêts de grande chambre | Published on 19/6/2006 <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng-press/pages/search.aspx?i=003-1705589-1787850>, consultado el 27/2/2013.

## Abreviaturas

ACNUR “Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados”

ACUMAR “Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo”

AGIP “Administración General de Ingresos Públicos”

BAP “Plan Buenos Aires Presente”

BID “Banco Interamericano de Desarrollo”

BNA “Banco de la Nación Argentina”

BOCBA “Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires”

CADH “Comisión Americana de Derechos Humanos”

CDESC “Comité de Derechos Sociales y Culturales”

CDH “Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas”

CDI “Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas”

CDSEC “Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales”

CELAM “Conferencia General del Episcopado Latinoamericano”

CIDESC “Comité Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales”

CIDH “Corte Interamericana de Derechos Humanos”

CIDH “Corte Interamericana de Derechos Humanos”

CN Constitución de la Nación Argentina

CNE “Cámara Nacional Electoral”

CNUAH “Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat)”

CPPCABA Código de Procedimiento Penal de la Ciudad de Buenos Aires

- CSJN Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina
- CV Encíclica “*Caritas in Veritate*”
- DADDH “*Declaración Americana de Derechos Humanos*”
- DADH “*Declaración Americana de Derechos del Hombre*”
- DGEyC “*Dirección Nacional de Estadísticas y Censos*”
- DNM “*Dirección Nacional de Migraciones*”
- DUDH “*Declaración Universal de Derechos Humanos*”
- EAH “*Encuesta Anual de Hogares*”
- EM estado/s miembro/s
- EXAU7 “*Ex Autopistas Urbanas 7*”
- FAO “*Food and Agriculture Organization*”
- GCABA Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
- HS-Hábitat “*Comisión de Asentamientos Humanos*” y “*Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos*”
- IGJ “*Inspección General de Justicia*” —Poder Ejecutivo de la Nación—
- MERCOSUR “*Mercado Común del Sur*”
- OC Opinión Consultiva
- OCDE “*Organización de Cooperación y Desarrollo Económico*”
- OG Observación General
- OMS “*Organización Internacional para Migraciones*”
- ONG Organización/es no gubernamental/es
- ONU “*Organización de las Naciones Unidas*”
- PAM “*Programa Mundial de Alimentos*” —ONU—
- PEN Poder Ejecutivo Nacional
- PIDCP “*Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*”
- PIDESC “*Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales*”
- PJN Poder Judicial de la Nación

PLN Poder Legislativo de la Nación

PNUD *“Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo”*

PNUMA *“Programa de las Naciones Unidas para el medio ambiente”*

RENAPER *“Registro Nacional de las Personas”*

SAME *“Sistema de Atención Médica de Emergencia”* Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

TCEE *“Tratado de la Comunidad Económica Europea”*

TDEH *“Tribunal Europeo de Derechos Humanos”*

UIMyE *“Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”*

UNICEF *“United Nations Children’s Fund”*

UNMIK *“United Nations Interim Administration Mission in Kosovo”*