

El Poder Judicial y las Políticas Públicas en los casos de vivienda. *Avances y desafíos actuales*

*The judiciary and public policies in housing cases.
Current advances and challenges*

Por Sebastián Tedeschi* y Sofía Pochat**

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2022.

Fecha de Aceptación: 10 de abril de 2022.

RESUMEN

El derecho a la vivienda se encuentra contemplado y protegido no sólo en nuestra Constitución Nacional y normativa interna sino también en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos a través de tratados que Argentina ha ratificado. Así, es amplio el plexo normativo que compromete al Estado Argentino a avanzar en una agenda clara y progresiva de políticas públicas con enfoque de derecho humanos que tienda a garantizar el derecho fundamental a una vivienda digna en su población. En el presente trabajo abordaremos, en primer lugar, qué significa que una política pública tenga un enfoque de derechos humanos, cuáles son los principios rectores que deben guiar el accionar del Estado a tal fin y

cuáles son aquellos principios específicos para las políticas sociales. Por otra parte, planteamos cuál es el rol que juega el Poder Judicial en el ciclo de las políticas públicas, así como en qué consiste su responsabilidad tanto internacional como doméstica vinculada a ellas. Analizamos también aquí algunos casos emblemáticos que conforman la jurisprudencia de nuestra Corte Suprema respecto al vínculo entre las políticas públicas y la protección del derecho a la vivienda, su evolución, contradicciones, así como algunas cuestiones críticas y desafíos. Si bien la cantidad de casos puede no ser tan amplia y variada como en relación a otros derechos sociales, sí han consolidado una jurisprudencia con cierta consistencia con

* Abogado por la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Teorías Críticas del Derecho y la Democracia por la Universidad Internacional de Andalucía. Profesor Adjunto de Filosofía del Derecho en la Universidad de Buenos Aires. sebastiantedeschi@derecho.uba.ar

** Abogada por la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Políticas Públicas con orientación en políticas para el desarrollo social por la Universidad Torcuato Di Tella. Posgrado en Gestión y Política Metropolitana por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
Correo electrónico: sofiapochat@derecho.uba.ar

muchos interrogantes técnicos y políticos para desentrañar.

Palabras clave: *Políticas Públicas con Enfoque de Derechos Humanos, Derecho a la Vivienda, Vivienda, Poder Judicial.*

ABSTRACT

The right to housing is contemplated and protected not only in our National Constitution and internal regulations, but also in International Human Rights Law through treaties that Argentina has ratified. Thus, the normative plexus that commits the Argentine State to advance in a clear and progressive agenda of public policies with a human rights approach that tends to guarantee the fundamental right to decent housing in its population is broad. In this paper we will address, first, what it means for a public policy to have a human rights approach, what are the guiding principles that should guide the State's actions to that end, and what are those specific principles for social policies. On the other hand, we set out what is the role played by the Judiciary in the cycle of public policies, as well as what its international and domestic responsibility consists of. We also analyze here some emblematic cases that make up our Supreme Court's precedents, regarding the link between public policies and the protection of the right to housing, its evolution, contradictions, as well as some critical issues and challenges. Although the number of cases may not be as wide and varied as in relation to other social rights, they have consolidated a jurisprudence with a certain consistency that allows many technical and political questions to be unraveled.

Keywords: *Public Policies with a Focus on Human Rights, Right to Housing, Housing.*

Introducción

La relación entre las políticas públicas y el derecho humano a la vivienda no ha sido tranquila en nuestra tradición política y jurídica. En su primera protección constitucional desde

1949¹ ha estado asediada por los fantasmas y mitos que sobrevuelan a los operadores jurídicos, magistrados y legisladores que representan un obstáculo para su protección judicial. La primera objeción que se presenta es la aparente contradicción entre dos derechos que suelen jerarquizar en este orden: propiedad y vivienda. Digo aparente, porque son dos derechos que también pueden concurrir en la solución de conflictos y cuando en algunas circunstancias aparecen enfrentados, se puede recurrir a un análisis de ponderación y proporcionalidad² que escapa el objeto de este artículo de investigación.

El Poder Judicial, aún antes de las reformas constitucionales que lo incluyeron, se inclinó a convalidar normas restrictivas del derecho de propiedad orientadas a proteger la vivienda de los sectores más vulnerables en relación con los alquileres³ o la ejecución de hipotecas⁴. Sin embargo, solo se animó a transitar este sendero en situaciones puntuales durante períodos que consideró de emergencia.

Hasta hace muy pocas décadas la doctrina constitucional construyó el criterio de “las cuestiones políticas no judiciales” derivado del principio de división de poderes. Este principio veda a los jueces invadir la esfera del Poder Ejecutivo en competencias que le

1 Véase que su primera protección constitucional fue en el art. 37 inc. 6 de la Constitución Nacional de 1949 y luego en el art. 14 bis de la Constitución Nacional de 1957, sin modificación hasta la fecha.

2 El Comité DESC de las Naciones Unidas ha desarrollado este principio en los casos de vivienda en muchos de sus últimos casos, entre ellos en “Rosario Gómez-Limón Pardo c. España”, E/C.12/67/D/52/2018, párr. 9.4.

3 Véase CSJN, *Ercolano A. V. Lanteri de Renshaw, J.*, 28/04/1922.

4 Véase CSJN, *Caso Avico*, 1934.

son exclusivas. Sin embargo, este criterio fue disminuyendo su alcance en sintonía con una jurisprudencia que comenzó a tutelar diversas situaciones primero individuales y luego también colectivas, incluyendo órdenes judiciales a reparticiones públicas para brindar tal o cual prestación social. Entre los diversos derechos sociales vulnerados el que tuvo preponderancia en el litigio judicial fue el derecho a la salud prestacional de sectores medios⁵.

En el ámbito del Poder Ejecutivo también se adoptó un criterio esquivo de la vivienda como un derecho, por entender que su protección requiere que el Estado construya casas gratuitamente para toda la población a pesar de los recursos limitados para satisfacer tales demandas. A diferencia de otros países la política pública no suele basarse en leyes que garanticen el derecho a la vivienda, como por ejemplo es el caso de la Ley Francesa del 5 de marzo de 2007, con la excepción de las leyes específicas de protección a las personas sin techo⁶, sino que los programas de construcción de vivienda pública tienden a fundamentarse más como política económica contra cíclica que como realización de derechos fundamentales. En realidad, el derecho a la vivienda nunca fue interpretado por el Derecho Internacional significando que los Estados deben proveer viviendas gratuitamente para todos lo que lo soliciten. De acuerdo con el Derecho

Internacional, una vez que el Estado admite las obligaciones vinculadas al derecho a vivienda se compromete a intentar, por todos los medios apropiados posibles, asegurar que todos tengan acceso a los recursos para vivir en un lugar adecuado resguardando su salud, bienestar y seguridad. Al asumir obligaciones legales, los Estados son exigidos adoptar medidas creando así las condiciones necesarias para que todos los residentes puedan aprovechar la totalidad de las alternativas de acceso a la vivienda adecuada en el menor tiempo posible, siempre que las postergaciones no afecten un mínimo esencial.

Por otro lado, aún subsiste en muchos operadores judiciales –como reflejo de prejuicios de clase y connotaciones racistas que circulan en los sectores más acomodados de la sociedad– la creencia de que las personas que viven en barrios populares y en viviendas precarias como las casas ocupadas, son criminales o aprovechadores. Sin embargo, en todo el mundo las cifras oficiales dan cuenta que hay pobladores sin poseer un título legal sobre el lugar en donde viven. Muchas veces estas personas son tratados como criminales y holgazanes o percibidos como personas que quieren ganar una propiedad sin esfuerzo. Lo que en realidad se oculta, al tratar así a estos pobladores, son las circunstancias económicas y sociales que fuerzan a esas personas a vivir de ese modo. Aunque existan excepciones, la mayoría de los millones de personas que viven en asentamientos informales no quieren más que adquirir una casa segura en la cual puedan vivir. Los sin-techo del mundo y la población que reside en viviendas inadecuadas no ocupan para infringir leyes u obtener ventajas. Ellos están apenas creando soluciones cuando el Estado y el mercado fallan en asegurar viviendas para las personas de todos los sectores sociales.

5 Aunque no hay estadísticas oficiales, un informe de la Defensoría General de la Nación de 2018 del Programa DESC hace una estimación en base al litigio de la defensa pública, proyectando a los amparos de salud como la acción de reclamo judicial más promovida.

6 En 2021 se aprobó en Argentina la Ley 27.654 para garantizar integralmente y hacer operativos los derechos humanos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle que se encuentren en el territorio de la República Argentina.

1. Poder Judicial y Políticas Públicas

1.1. El enfoque de Derechos Humanos en Políticas Públicas

Los Tratados Internacionales de Derechos Humanos que conforman nuestro bloque constitucional no sólo guían el accionar del Estado y conllevan la posibilidad de acudir ante tribunales internacionales ante eventuales violaciones de Derechos Humanos, sino que –principalmente– implican una obligación para los Estados de trabajar en forma activa por “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos” (Convención Americana de Derechos Humanos, art. 41). Siendo las políticas públicas la herramienta principal del accionar estatal, es imperante que las mismas cuenten con un enfoque de Derechos Humanos acorde a las normas y estándares interamericanos e internacionales. Sólo así el Estado puede aspirar a un accionar transformador y preventivo de las causas estructurales que llevan a la violación de Derechos Humanos. El desafío, es asegurar que los compromisos internacionales e interamericanos produzcan resultados tangibles en la calidad de vida de las personas bajo jurisdicción de aquel Estado que los asumió.

Una política pública es, en general, lo que el Gobierno decide hacer en representación de la sociedad, una declaración del Estado respecto a lo que se pretende o no hacer, sea esto una ley, una regulación, una sentencia, o una combinación de todo ello (Birkland, 2005). La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) definió por políticas públicas a “los lineamientos o cursos de acción que definen las autoridades de los Estados para alcanzar un objetivo determinado, y que contribuyen a crear o transformar las condiciones en que se desarrollan las actividades de los individuos o grupos que integran la sociedad” (2009).

Análiticamente, los procesos de formación de las políticas públicas se suelen desagregar en cuatro grandes instancias que conforman el modelo conocido como el ciclo de las políticas públicas: definición del problema; diseño de la política; implementación; monitoreo y evaluación. Un enfoque de Derechos Humanos implica que los Estados entiendan a los mismos no como algo complementario, sino como una orientación para el debate político, como un marco conceptual para la planificación y, sobre todo, como el eje central a lo largo de todo el ciclo de la política pública (CIDH, 2018).

Desde entidades regionales como la CIDH y el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (en adelante IPPDH) han venido trabajando en esquematizar y desarrollar aquellos principios generales basados en las normas del derecho internacional de los derechos humanos (en adelante DIDH) que funcionan como lineamientos o pautas para que la intervención de los Estados vincule la lógica de los derechos humanos a la implementación de las políticas y modelos de desarrollo, especialmente en América Latina. Aquí, a modo introductorio, nos limitaremos a desarrollar brevemente aquellos cuatro principios transversales para políticas públicas con enfoque de DDHH (IPPDH, 2014): el principio de igualdad y no discriminación; el acceso a mecanismos de garantía y acceso a la justicia; la producción y acceso a la información pública; y la participación social (CIDH, 2018).

El *principio de igualdad y no discriminación* es uno de los pilares no solo de cualquier sistema democrático sino también del sistema de protección de derechos humanos establecido a nivel interamericano e internacional. Para ello, no basta con una interpretación formal de la noción de igualdad que se limite a la exigencia de motivos razonables y objetivos a la hora de una distinción por parte del Estado. La aplicación de este principio también implica

la búsqueda de una igualdad material a través del reconocimiento de la diferencia, de acciones afirmativas o medidas especiales de equiparación en búsqueda de la transformación de las condiciones estructurales de los grupos históricamente desaventajados para ver garantizados sus derechos fundamentales. Para ello, el principio de igualdad debe estar presente desde que se define un problema, buscando visibilizar aquellas condiciones que profundizan las brechas en el acceso a los DDHH, así como a la hora de diseñar e implementar la política que hará frente al problema identificado, priorizando a aquellos grupos en situación de desventaja, y -por último- también monitoreando y evaluando los resultados cuantitativos y cualitativos de la política en términos de disminución de dichas brechas y mayor igualdad.

En segundo lugar, se encuentra el deber del Estado de garantizar la *disponibilidad de mecanismos de reclamo y el acceso a la justicia*. Una vez más, no alcanza con un acceso formal, sino que se debe asegurar el acceso a recursos judiciales idóneos y efectivos, dado que solo se goza de un derecho en la medida en que se cuenten con las herramientas y mecanismos que permitan que sea susceptible de ser exigido. A la hora de hablar de estos mecanismos también deben incluirse aquellos no necesariamente judiciales sino también las vías administrativas, así como las instancias internacionales. Sin embargo, los sistemas de administración de justicia locales cumplen un papel fundamental. La propia CIDH considera que el Poder Judicial tiene un papel preponderante en la búsqueda y garantía de políticas públicas con enfoque de derechos humanos afirmando que “el reconocimiento de derechos que se realice a través de las demandas judiciales, así como las medidas de reparación que allí se definan también debe realizarse a la luz de los principios del enfoque de derechos” (CIDH, 2018, párrafo 69). Además, el reclamo de los sujetos portadores de derechos es una gran herramienta para que el resto de los agentes es-

tales puedan identificar fallas en las políticas públicas y adecuarlas en torno a la búsqueda de garantizar los derechos humanos de sus destinatarios.

Otro de los principios transversales consiste en la capacidad del Estado para *producir información pública y generar los mecanismos para garantizar su difusión y acceso*. Por un lado, el principio de publicidad de los actos de gobierno implica que el Estado debe contar con mecanismos y políticas que consistan en producir la información adecuada para dar cuenta a la ciudadanía de cuáles son las acciones que se adoptan. Por el otro, el Estado debe adecuar estrategias para difundir dicha información y garantizar el acceso a la misma, dado que ello no solo es un derecho humano en sí mismo, sino que también es necesario a la hora de ver realizados otros derechos humanos especialmente de los sectores más vulnerables.

Por último, la *participación social* no sólo es un principio sino un derecho político reconocido en instrumentos internacionales. Más allá de la participación electoral en procesos periódicos para elegir a sus representantes, los Estados deben garantizar una participación activa y directa de sus representados en la toma de decisiones en todo el ciclo de las políticas públicas. Por un lado, una vez más ello está relacionado con ver garantizado otros derechos y, a su vez, es en sí mismo fundamental para que se incorpore la perspectiva de los titulares de derechos y así fortalecer el proceso de toma de decisiones en el marco de un sistema democrático. Para ello, no es suficiente con generar mecanismos formales de consulta y deliberación, sino que el Estado debe incorporar –a lo largo del ciclo de la política pública– aquellas contribuciones emanadas de dichos procesos.

1.2. Diferencias derechos sociales con civiles y políticos: principios específicos para las Políticas Públicas dirigidas a satisfacer DESC

En 1948, con la aprobación por parte de la ONU de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se reiteró el principio de trato único para todos los seres humanos y por primera vez se indicó en un texto normativo qué son los derechos humanos. La Declaración recoge un catálogo modélico de derechos individuales y colectivos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Sin embargo, la Guerra Fría impuso la consagración de una división artificial entre los derechos civiles y políticos, y los derechos económicos, sociales y culturales (en adelante DESC). Así, en 1966 la Asamblea General adoptó por unanimidad los textos de dos Pactos que especifican y detallan el contenido de los principios establecidos en la Declaración Universal: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante PIDCP); y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante PIDESC).

Dicha división no fue únicamente formal. Por un lado, el Protocolo Facultativo del PIDCP le reconoció al Comité de los Derechos Humanos -creado por el pacto- una capacidad para recibir quejas por las violaciones de los derechos consagrados en el mismo, la tutela y el derecho a un recurso efectivo y definitivo. En cambio, la creación del Comité DESC no fue seguido de ningún protocolo facultativo con las mismas características, sino que sólo tenía competencia para realizar informes anuales sobre la situación de estos derechos en los Estados Parte. En la década del noventa se comenzó a identificar globalmente las necesidades de desarrollo económico, social y cultural de los países e incorporarlas en el conjunto integral de los derechos humanos. Así, en el 2008 llegó el Protocolo Facultativo

al PIDESC⁷ con el fin de cumplir con la universalidad, indivisibilidad, interdependencia y trato único de los derechos humanos.

Estos embates de la política bipolar tuvieron consecuencias directas en la justiciabilidad de los DESC ya que, quienes la han objetado y aún la objetan, parten de diferenciar su naturaleza de la de los derechos civiles y políticos. En base a ello, se han intentado distinciones en base al supuesto carácter de obligaciones negativas de los derechos civiles y políticos, mientras que los derechos económicos, sociales y culturales implicarían el nacimiento de obligaciones positivas. Esto está basado en una visión sesgada del rol del Estado dado que, incluso para garantizar aquellos derechos que parecen ajustarse con más facilidad a la caracterización de una obligación negativa, es necesaria una intensa actividad estatal que permita las condiciones necesarias para el ejercicio de dichos derechos. No existen entonces obligaciones negativas puras, en todo caso podríamos encontrar diferencias de grado más que sustanciales. Tanto los derechos civiles y políticos como los económicos, sociales y culturales constituyen un complejo de obligaciones positivas y negativas. Romper con esta distinción no es menor si tenemos en cuenta que, si bien el Estado puede asegurar la satisfacción de un derecho a través de diversos medios, suele vincularse directamente las obligaciones positivas del Estado con la obligación de disponer de fondos.

En el mismo sentido, también se ha intentado diferenciar a estos dos grupos de derechos en función del tipo de obligación que implican para los Estados: obligaciones de resultado para los derechos civiles y políticos; mientras que obligaciones de conducta para los DESC. Esto tendría consecuencias directas al momento de juzgar si un Estado viola los

7 Entró en vigencia el 5 de mayo de 2013 con la décima ratificación por parte de Uruguay.

Derechos Humanos de la población e incumple con sus obligaciones internacionales dado que, de sostener dicha diferenciación, en materia de derechos civiles la actividad del Estado contraria al deber de abstención produciría la violación. En cambio, para el caso de los derechos sociales la violación no emanaría de un acto sino de una omisión, muchas veces condicionada a la existencia de recursos que permitan la satisfacción de estos derechos, por lo que para establecer que un Estado los ha violado no basta con comprobar que las personas no están gozando de dichos derechos sino que “el comportamiento del poder público, en orden a alcanzar este fin, no se ha adecuado a los *standards* técnicos apropiados” (Abramovich y Courtis, 1997).

Por lo tanto, tal como afirma Christian Courtis (2009) esta distinción puede servir para reflejar la operación de dos paradigmas o matrices político-ideológicos de regulación jurídica, o para situar en un contexto histórico la forma en que han sido conceptualizados y positivizados los diversos derechos. Pero en el campo del derecho internacional, la interdependencia de los derechos civiles y políticos y de los económicos, sociales y culturales ha sido siempre parte de la doctrina de las Naciones Unidas: el deber de garantizar el ejercicio de algunos derechos civiles conlleva ineludiblemente el deber del Estado de superar los obstáculos de índole económica y social que estorban su goce en plenas condiciones, y en consecuencia, se aproximan los espacios de la acción estatal en relación a una y otra categoría de derechos.

Las obligaciones de los Estados con relación a los derechos humanos son –respecto de todos ellos– las de respetarlos y garantizarlos, así como la de adoptar medidas necesarias a tales fines. Si son derechos, son exigibles. Tal es así que, en el caso de las acciones estatales dirigidas a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, hay un conjunto de principios específicos que –junto a aque-

llos transversales ya desarrollados en la sección anterior– los Estados deben tener en cuenta para la formulación de políticas públicas: existen obligaciones de efecto inmediato para las cuales no se puede alegar ni carencia de recursos ni gradualidad en su cumplimiento; la obligación de brindar una protección especial y prioritaria a grupos en situaciones de exclusión y vulnerabilidad; el aseguramiento de niveles mínimos de derechos que permitan una existencia digna; y, como contracara de la progresividad, la obligación de no regresividad, es decir de no adoptar políticas o medidas que empeoren la situación de los derechos sociales de los que goza la población.

1.3. La responsabilidad del Poder Judicial frente a las políticas públicas

El derecho a la vivienda digna está protegido en el Art. 14 bis de la Constitución Nacional y su contenido se complementa con la Reforma de 1994 que incorpora una serie de Tratados Internacionales de Derechos Humanos a la Constitución Nacional con jerarquía constitucional⁸, entre ellos el más importante es el Pacto Internacional de Derechos Económicos y Culturales, que protege el derecho a una vivienda adecuada en su art. 11⁹. Estos tratados

8 Constitución Nacional, Artículo 75 inciso 22.

9 PIDESC. Artículo 11 primer párrafo: “Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel adecuado de vida para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia...”. En idéntico sentido, la Constitución incorpora otros tratados internacionales de derechos humanos que también contienen previsiones respecto al derecho a la vivienda, entre ellos, la Declaración Universal de Derechos Humanos (Artículo 25), la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de

han establecido órganos de fiscalización de su cumplimiento que aprueban Observaciones Generales para explicar su alcance, las que, según la jurisprudencia de nuestra Corte Suprema, deben servir de guía para la interpretación de nuestros tribunales¹⁰.

A nivel interno dichos tratados generan obligaciones para el Estado en su conjunto, lo cual no sólo incluye al Poder Ejecutivo, sino

Discriminación Racial (Artículo 5); la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Artículo 14); la Convención de los Derechos del Niño (Artículo 27), la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre (específicamente en el Artículo XI) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Artículo 26 que remite a las normas sociales de la Carta de la OEA).

10 Este criterio ha sido sostenido uniformemente por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en su *leading case* “Giroldi” de 1995. En este caso, la Corte interpretó que: “la ya recordada ‘jerarquía constitucional’ de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ha sido establecida por voluntad expresa del constituyente ‘en las condiciones de su vigencia’ (artículo 75, inc. 22, 2º párrafo), esto es, tal como la Convención citada efectivamente rige en el ámbito internacional y considerando particularmente su efectiva aplicación jurisprudencial por los tribunales internacionales competentes para su interpretación y aplicación. De ahí que la aludida jurisprudencia deba servir de guía para la interpretación de los preceptos convencionales en la medida en que el Estado Argentino reconoció la competencia de la Corte Interamericana para conocer en todos los casos relativos a la interpretación y aplicación de la Convención Americana (conforme artículos 75 de la Constitución Nacional, 62 y 64 Convención Americana y artículo 2 ley 23.054)”.

que la exigibilidad de dichos derechos implica que su garantía sea exigible judicialmente. Así, para el caso del derecho a la vivienda, lo que lo termina calificando como derecho es justamente que sus titulares cuenten con el poder jurídico para actuar ante el incumplimiento de las obligaciones que conlleva para el Estado (Abramovich y Courtis, 1997). Por lo tanto, podríamos decir que la primera responsabilidad que tiene el Poder Judicial es la de un enfoque de Derechos Humanos en sus sentencias y así implementar los tratados a través de ellas; los tratados condicionan el ejercicio del poder público en su conjunto y si los tribunales argentinos no aplican su normativa supondría, no solo la adopción de decisiones arbitrarias, sino que también harían incurrir al Estado en responsabilidad internacional.

Más allá de ello, y aunque demos por saldada tanto la discusión respecto a la exigibilidad de los DESC como a la responsabilidad del Poder Judicial respecto al cumplimiento de los tratados de derechos humanos, necesariamente debemos abordar cómo medir el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de DESC. La división inicial a la que ya hemos hecho referencia entre los derechos civiles y políticos y los sociales implicó que, para el caso de los primeros, en el artículo 2º del PIDCP se estableciera expresamente que los derechos contenidos en él son de reclamación inmediata ante los tribunales de justicia. En cambio, en el caso del PIDESC, su artículo 2¹¹ establece que su realización será

11 PIDESC Art. 2.1. “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legisla-

progresiva en función de los recursos del país y no reconoce expresamente que estos derechos puedan ser justiciables ante los tribunales. En este punto, y como parámetro para poder evaluar si un Estado cumple o no con las obligaciones asumidas a través del pacto, es necesario un breve análisis de qué implica dicha progresividad. Abramovich y Courtis (1997) hablan de dos sentidos complementarios: el reconocimiento de que la satisfacción plena de los derechos establecidos en el Pacto supone una cierta gradualidad y, a su vez, la obligación estatal de mejorar las condiciones de goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales¹². Como contracara, la obligación mínima del Estado es la no regresividad: ni las normas sancionadas ni las políticas públicas impulsadas pueden implicar un retroceso en el goce de los DESC por la población. En línea con lo desarrollado hasta ahora, es claro que los compromisos del Estado a través del Pacto deben traducirse en obligaciones concretas sujetas a la revisión judicial ante su incumplimiento. Por lo tanto, el Poder Judicial tiene la responsabilidad de evaluar las medidas adoptadas por los otros poderes del Estado a la luz de estos dos parámetros claros.

En cuanto al rol del Poder Judicial más concreto frente a las políticas públicas en general y las sociales en particular, corresponde señalar primero que no es el poder adecuado para planificarlas o diseñarlas. En esencia, las políticas públicas implican la participación de una gran diversidad de actores, así como contemplar la escasez de recursos y una mirada estratégica del accionar del Estado (Xopa, 2021). En cambio, un caso judicial y las capa-

cidades institucionales de los tribunales, brindan un contexto muy acotado para poder discutir medidas de carácter general y hace que definir políticas públicas no sea en principio una función jurisdiccional. Dicho esto, el Poder Judicial a través de sus sentencias sí cumple un rol central a la hora de detectar fallas en las políticas y comunicárselo a aquellos poderes que sí tengan la capacidad para resolverlas y garantizar se subsanen aquellas situaciones que resultan en la vulneración de derechos (Pinto, 2012). Así, el Poder Judicial puede no solo lograr poner al poder político en mora cuando este no cumpla con sus obligaciones, sino que también puede terminar siendo un instrumento poderoso para terminar de formar o adecuar políticas públicas en planos más específicos (Abramovich y Courtis, 1997).

Por lo tanto, podríamos decir que el rol principal del Poder Judicial es el de monitorear aquellas políticas públicas destinadas a satisfacer derechos (Courtis, 2009). En los supuestos de casos individuales los mismos pueden demostrar cómo, para el caso de una persona en particular, hubo fallas en la distribución del acceso a derechos. Sin embargo, sin anular el valor del pronunciamiento judicial para estos casos, es necesario tener en cuenta que son casos que no solo no suelen ser representativos, sino que además favorecen excesivamente a aquellos sectores de la sociedad que tienen los recursos para acceder con mayor facilidad a la justicia. Son los casos colectivos o de litigio estructural los más relevantes en cuanto a esta función, dado que son los que permiten canalizar una demanda de una respuesta de fondo a las violaciones de derechos humanos visibilizadas. Así, no solo sucede lo mencionado anteriormente respecto a la detección y visibilización de fallas, sino que el Poder Judicial puede tener un rol concreto en lograr un remedio colectivo, una solución al problema desde la raíz y así satisfacer derechos y cumplir con las obligaciones internacionales. El siguiente paso, claro está, es pensar cuál

tivas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”

12 Abramovich, Victor y Courtis, Cristian. *Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación locales ante los tribunales.*

debería ser el rol que el Poder Judicial puede o debe asumir en vigilar la ejecución de aquellas sentencias que –como consecuencia de lo antedicho– suelen dar órdenes a la administración pública que no necesariamente pueden ser cumplidas en forma inmediata, sino que requieren cierto tiempo.

Por último, volvemos a lo ya mencionado como parte de los principios rectores de las políticas públicas con enfoque de DDHH: el acceso a mecanismos de reclamo ante la justicia. Para efectivamente poder orientar el proceso de políticas públicas a un enfoque de derechos, es central que los/as ciudadanos/as sean posicionados no como beneficiarios de acciones estatales sino como sujetos de derechos y, por lo tanto, cuenten con la potestad de reclamar por su efectiva satisfacción ante la vulneración de los mismos (IPPDH, 2014). En conclusión, el diseño de mecanismos que permitan a la ciudadanía acceder a una justicia independiente, imparcial y efectiva, no solo es central en el enfoque de derechos, sino que permite posicionar, por un lado, a las personas en una situación de poder ante los agentes estatales obligados a garantizar derechos y, por el otro, al Poder Judicial en su rol de monitoreo interno de las políticas públicas. Corresponde entonces al Poder Judicial controlar que las políticas públicas, en cada una de sus etapas, se adecúen a los parámetros impuestos por la Constitución y el DIDH.

1.4. La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia sobre Políticas Públicas y derechos sociales

En materia de vivienda, la Corte Suprema enunció una doctrina en el caso “Q.C.” de 2012, que también podría aplicarse a otras políticas públicas en materia de derechos sociales. El máximo tribunal intervino en la última vía recursiva de este caso y estableció algunos criterios generales en relación al contralor de las políticas públicas de vivienda.

En primer lugar, la Corte desarmó la línea argumentativa que venía sosteniendo el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante TSJ) que utilizaba una interpretación sesgada de los estándares internacionales en materia de derechos sociales, de un modo tal que llegaba a negar su eficacia. El tribunal local, había reducido la comprensión del “contenido mínimo” de las obligaciones en materia de derechos sociales, al entender a la progresividad como una obligación que debe ser medida respecto al conjunto general de la población y no según lo que toque a cada individuo¹³, omitiendo así la Observación General N° 4 del Comité DESC específica sobre el contenido del derecho a la vivienda. En consecuencia, arribaba a la errática conclusión de que el gobierno local satisfacía el derecho a la vivienda de los reclamantes a través de las redes de albergues y paradores nocturnos y por lo tanto rechazaba los amparos en esta materia.

La Corte en su sentencia precisó con detalle las circunstancias personales de la Sra. Q.C. y su hijo que padecía una severa discapacidad. En vez de restringir su consideración a este plano, aprovechó cada una de las realidades de la reclamante para criticar, a veces de manera directa y otras indirecta, las políticas públicas

13 Esta errática interpretación de los DESC sigue la muy criticada sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Cinco Pensionistas vs. Perú”, Sentencia de 28 de febrero de 2003, Serie C No. 98, párr. 147 y 148. Para un análisis extenso y crítico del caso ver: Christian Courtis, “La protección de los derechos económicos, sociales y culturales a través del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, en Ch. Courtis, D. Hauser y G. Rodríguez Huerta (Comps.). (2005). *Protección internacional de los derechos humanos. Nuevos desafíos* (pp. 1-66). México D. F.: Porrúa-ITAM.

en materia de vivienda de la Ciudad. Así, el texto de la sentencia hace referencia a que la situación personal, económica y social de la demandante no le permite procurar medios para acceder a un lugar para vivir¹⁴, que las condiciones edilicias del Hotel no eran adecuadas para la patología del niño¹⁵, para luego afirmar que: “No hay programas de vivienda para personas en situación de calle¹⁶ y “este menú de soluciones brindado por la demandada para dar cumplimiento a la manda contemplada en los arts. 14 bis de la Constitución Nacional y 31 de la Constitución local aparece como insuficiente para atender la particular situación de la actora”.

Por fin, la Corte se anima advertir que la ausencia de una planificación coordinada y adecuada por parte del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante GCBA) hace que en la actualidad deba erogar, por una básica habitación en un hotel en el barrio de Floresta, valores que exceden a los requeridos en el mercado inmobiliario por el alquiler de un departamento de dos ambientes en el mismo barrio¹⁷. Lo que equivale a concluir que, “debido a la ausencia de planificación, el Estado termina pagando más caro y eligiendo soluciones menos efectivas en relación al costo-beneficio”.

Partiendo de ese diagnóstico, la CSJN se refirió en términos generales a la “ausencia de plan de viviendas definitiva” en sintonía, aun sin mencionarlos, con varios informes de organizaciones de derechos humanos de los últimos años¹⁸. También en dicha sentencia se

hace alusión a la imposibilidad de todas aquellas personas que se encuentran por debajo del nivel de ingresos que contempla la normativa local de acceder a las líneas de crédito, y resalta que “las alternativas propuestas se reducen al alojamiento en el sistema de paradores, hogares y refugios o a la entrega del beneficio previsto en el decreto 690/06 de CABA”¹⁹.

Por otro lado, el Tribunal también se refirió a que las condiciones edilicias de los paradores nocturnos, indicando que carecían de habitaciones o baños privados y no podían alojar a más de una familia, lo cual los tornaban inadecuados para que viviera un niño con la patología del caso. En segundo lugar, analizó el programa *Atención para Familias en Situación de Calle*²⁰ y consideró que éste tampoco brinda una respuesta que atienda suficientemente a la situación de la parte actora. La CSJN afirmó que dicha asistencia no sólo no constituye una solución definitiva al problema habitacional de este grupo familiar en situación de extrema vulnerabilidad, sino que se limita a brindar un paliativo temporal cuyo monto, en este supuesto, fue considerado por los magistrados como insuficiente para atender a las necesidades del caso. Sobre estas mismas cuestiones el voto del Dr. Petracchi va más allá y sostiene que:

Los paradores tampoco resultan suficientes en número para albergar, siquiera transitoriamente, al total de las personas sin techo de la Ciudad de Buenos Aires. Según los dichos de

14 CSJN (2012) Q.C. párr. 7° in fine.

15 CSJN (2012) Q.C., párr. 13°.

16 CSJN (2012) Q.C., párr. 13°.

17 CSJN (2012) Q.C., párr. 15 in fine.

18 Véase: Centro de Estudios Legales y Sociales, *Derechos Humanos en la Argentina* (2004).

Informe Anual 2002 - 2003. Sin techo, sin derecho. Algunos casos que ejemplifican la ausencia de una estrategia de vivienda social en la Argentina. Buenos Aires: Siglo XXI - Centre on Housing Rights and Eviction (COHRE); y Tedeschi, S. (2005). *El derecho a la vivienda en Argentina.* Ginebra: Editor COHRE.

19 CSJN (2012) Q.C. párr. 13.

20 Creado por Decreto 690/06.

la propia demandada, existen 7 paradores estatales, más otros tantos privados con los que el Estado local tiene convenio. Estos cuentan, aproximadamente, con un total de 1600 plazas. Sin embargo, son 7000 personas por año las que solicitan el subsidio, de las que actualmente 4500 están cobrando el beneficio por haber acreditado carecer de ingresos suficientes para costear una vivienda. (Considerando 14).

Si bien el análisis de la Corte apunta a explicar que las políticas públicas del GCBA son insuficientes para evitar la situación de calle de la familia demandante, el análisis aborda aristas tan generales que nada obsta a que una evaluación similar se hiciera frente a la mayoría de las personas que está en situación de calle y reúnan algunos de las características que las ubiquen en el universo de grupos vulnerables. Pues la concurrencia de varios factores de vulnerabilidad: en este caso pobreza y discapacidad son bastante frecuentes, aun con otras combinaciones, entre los sintecho de la Ciudad de Buenos Aires.

Por otra parte, el fallo atiende a la situación particular de la Sra. Q.C. como mujer en una relación materno filial quien también debe ser sujeto de protección social y para la cual el GCBA debe adoptar medidas que no interrumpen la relación y el contacto materno-filial así como proveer asesoramiento y orientación para la superación de la emergencia²¹. Los jueces del supremo tribunal podrían haber aprovechado el caso para contextualizar la perspectiva de género que ofrecía el conflicto planteado, destacando por ejemplo como la situación de calle expone de manera desproporcionada a las mujeres a situaciones de violencia²². Sin embargo, aunque solo se destacó

el rol materno como factor que activa la obligación del Estado y no su condición de mujer como sujeto de derechos para quien el Estado debe garantizar una vida libre de violencia, el fallo abordó al menos parcialmente un aspecto personal de la reclamante. La CSJN consideró los sufrimientos de esta mujer en su lucha por buscar un lugar en donde vivir dignamente junto a su hijo para tomar una decisión en donde imputaba la violación de sus derechos sociales por parte del gobierno local, a partir de su política de vivienda inadecuada. Con esto, la Corte le dio relevancia jurídica a un aspecto personal.

Esta jurisprudencia de la Corte, tuvo su impacto en el ámbito local de CABA a partir del fallo “K.M.P.” del Tribunal Superior de Justicia de CABA, quienes la restringieron a situaciones delimitadas por el marco legislativo local como destinatarios prioritarios de políticas sociales. En ese caso comenzaron admitiendo adultos mayores de 60 años y personas con discapacidad, siempre y cuando estén además en situación de vulnerabilidad social. Por otro lado, contempló la posibilidad de que el Poder Ejecutivo establezca una prioridad para el acceso a las políticas sociales para quienes considere que están en situación de “vulnerabilidad temporal”, dándole primariamente a la Administración ocasión para pronunciarse como propone resolverlo.

El criterio de vulnerabilidad, luego fue extendido incluyendo situaciones más amplias²³.

Defensoría General de la Nación. *Violencia de Género. Estrategias de litigio para la defensa de los derechos de las mujeres*. Buenos Aires: Ed. Defensoría General de la Nación.

21 CSJN (2012) Q.C. párrs. 15 y 16.

22 Sobre este aspecto ver Tuliano Conde, R. y Tedeschi, S. (2012). *Desalojos, vivienda y violencia contra las mujeres*, publicado en De-

23 En el fallo “*Veiga Da Costa, Rocío c. GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido*” del 30 de abril de 2014, se aplicó para una mujer de 60 años, en situación de calle, que sufre discapacidad; en “*Valdez, Mario Enrique c. GCBA y otros s/ am-*

Por ejemplo, en el caso “Sztern”, la Cámara Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires extendió la prioridad en el acceso a la vivienda, a una mujer que era víctima de violencia de género.

En otro caso, pero de alcance colectivo, una persona y la Asociación Civil Comunidad Homosexual Argentina iniciaron una demanda contra el GCBA para garantizar al colectivo de mujeres trans un alojamiento adecuado en los términos del fallo “K.M.P.”. En dicho marco, el Juzgado ordenó un relevamiento en el ámbito de la Ciudad de las personas que conforman el colectivo trans debiendo compilar individualmente, así como confeccionar estadísticamente, la información referida a edad; situación laboral; ingresos monetarios mensuales; estado de salud; formación profesional y/ académica; y todo dato de interés que contribuya al análisis integral de la situación del colectivo trans procurando mantener la

privacidad de aquellas personas que así lo pretendan. Además, en dicho caso, se ordenó al Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat, previa evaluación de cada caso en particular y verificación de la situación de vulnerabilidad habitacional, otorgar a las personas del colectivo trans que así lo peticionen un subsidio monetario mediante la inclusión en alguno de los programas existentes, cuyas cuotas debían ser suficientes para cubrir el valor íntegro de una vivienda en condiciones dignas de habitabilidad, debiendo orientar al/ a la beneficiario/a en tal búsqueda de alojamiento.

En otro fallo posterior, “Candia Acosta” del año 2019, con una escueta fundamentación la CSJN intervino en un caso en donde en primera instancia se había ordenado la entrega de una vivienda a una persona y su grupo familiar, quienes habían perdido su casilla con motivo del incendio ocurrido en el predio en el que habitaban. El TSJ de la CABA había sostenido que la situación de aquella se hallaba solucionada, en tanto formaba parte de la familia de su hermano y su cuñada, a quienes el Gobierno de la Ciudad había adjudicado ya una vivienda. La CSJN advierte que la recurrente argumentó de manera fundada que ella y su hermano no forman parte de un mismo grupo familiar y que, en consecuencia, no pudo tener por satisfecho su derecho de acceso a una vivienda digna con la unidad entregada a su hermano. Señaló que la cámara había soslayado diversas constancias probatorias que resultaban definitivas para la suerte final de su pretensión, como la entrega por parte del gobierno local de dos subsidios para ella y para su hermano -y no de uno único- con motivo del incendio señalado, la identificación de ambos como pertenecientes a dos familias distintas, así como los informes socio ambientales en los que se indica que el inmueble entregado a su hermano no resulta adecuado para albergar a ambas familias.

paro (art. 14 CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido” del 4 de junio de 2014, se trataba de una persona sin contención familiar, en situación de calle, de sesenta años, con graves problemas de salud (una enfermedad obstructiva crónica), que le impedían salir de la situación de vulnerabilidad en la que se encontraba. De manera similar en “GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Blanco, Flavia Maricel c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA)” del 3 de noviembre de 2014, el TSJ decidirá por mayoría hacer lugar parcialmente al recurso planteado por la peticionante que requería un aumento del subsidio y la extensión del plazo por medio del cual se entregaba, a fin de poder hacer frente a los gastos de vivienda reales. El Tribunal por invocación de sus fallos precedentes permitirá la extensión del subsidio en tanto dure su situación de vulnerabilidad, pero rechazará la dotación de un monto distinto al fijado por el Ejecutivo.

a) *Las Políticas Públicas en materia de derechos sociales son revisables judicialmente*

Uno de los grandes aportes del Fallo Q.C. fue dar algunos pasos para disminuir el alcance de la antigua doctrina de las “cuestiones políticas no judiciales” respecto de la política habitacional. Este criterio, fundado en el principio constitucional de división de poderes, veda al poder Judicial interferir en la zona de reserva del Poder Ejecutivo. Esta doctrina, en materia de derechos sociales iba acompañada de otra, que al clasificar los derechos fundamentales entre operativos y programáticos, solo permitiría exigir judicialmente los del primer grupo y dejar fuera de la posibilidad de reclamo judicial a los segundos que serían meras directrices u objetivos del Poder Ejecutivo, sujeto a la discrecionalidad administrativa.

En el caso “Q.C” la Corte sostuvo que el conjunto de normas –que protegían el derecho a la vivienda y a las y los niños con discapacidad– eran normas jurídicas con vocación de efectividad, pero con operatividad derivada. Es decir, construyó una categoría híbrida entre los dos polos de la clasificación dogmática. Para el voto de mayoría la efectividad de los derechos se explica en tanto:

...la Constitución Nacional reconoce derechos humanos para que éstos resulten efectivos y no ilusorios, pues el llamado a reglamentarlos no puede obrar con otra finalidad que no sea la de darles todo el contenido que aquélla les asigne; precisamente por ello, toda norma que debe “garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos” (Fallos: 327:3677; 332:2043) y “garantizar”, significa “mucho más que abstenerse sencillamente de adoptar medidas que pudieran tener repercusiones negativas.

Además, para el voto del grupo mayoritario “las normas mencionadas no consagran una

operatividad directa, en el sentido de que, en principio, todos los ciudadanos puedan solicitar la provisión de una vivienda por la vía judicial”²⁴ sino que se trata de “derechos fundamentales que *consagran obligaciones de hacer a cargo del Estado con operatividad derivada*, es decir que están sujetos al control de razonabilidad por parte del Poder Judicial”²⁵.

En su voto, el ministro Petracchi, aún compartiendo el punto de partido del voto mayoritario, sostuvo que “esa reglamentación debe respetar tanto la finalidad como los límites impuestos por las normas de jerarquía superior, en este caso, la Constitución Nacional y el PIDESC” (considerando 10).²⁶ Para evaluar esta adecuación el Juez propuso considerar:

...a) Las medidas adoptadas deben ser proporcionadas, esto es, adecuadas para alcanzar, a partir de la realidad que pretenden regular, la finalidad impuesta por la Ley Fundamental. Ello implica que el Estado debe tener en cuenta las distintas capacidades personales, sociales y económicas de los habitantes y, sobre esa base, implementar políticas apropiadas y conducentes para lograr que todos tengan la oportunidad de acceder a una vivienda digna.

b) El diseño de las políticas públicas debe tener en cuenta las normas y principios fundamentales del derecho en el grado y jerarquía en que éstos son valorados por el ordenamiento jurídico en su conjunto. En particular, tiene que respetar las prioridades que la Constitución asigna a la satisfacción de los derechos fundamentales y a los grupos más vulnerables de la población.

c) El Estado debe realizar el mayor esfuerzo posible, en razón de lo previsto por el PIDESC, para lograr, en forma progresiva y dentro de sus

24 CSJN (2012) Q.C. párr. 11.

25 CSJN (2012) Q.C. párr. 12.

26 CSJN (2012) Q.C. párr. 10.

reales capacidades y limitaciones económicas, la plena efectividad del derecho a la vivienda digna de todos sus habitantes²⁷.

El control de razonabilidad que implementa la Corte en este caso es un gran avance y tiene un enorme potencial para el control judicial de otras políticas sociales, no solo las referidas al derecho a la vivienda, sino que podría aplicarse a otros derechos prestacionales. Las pautas que efectivamente utiliza para evaluar la razonabilidad de la política pública sirven de gran ayuda para evaluar la adecuación, la necesidad y las posibilidades de costo beneficio de las diferentes políticas sociales que se implementen. Esto claro está, habiendo demostrado el encuadre de un caso en una situación de extrema vulnerabilidad, de la que escapan millones de casos en nuestro país.

La noción de operatividad derivada le sirvió a la Corte para sentirse habilitada para realizar una revisión judicial de las políticas públicas de vivienda mediante el control de razonabilidad y a su vez fijó límites para que no se avance hacia una judicialización desenfrenada en esta materia. Ahora pasemos a describir en qué consistió esta revisión y en qué medida esto puede servir de base para futuros casos.

En primer lugar, en el ya mencionado caso “Q.C.” la Corte incorpora la interpretación que vienen haciendo los órganos de aplicación de los instrumentos internacionales de derechos humanos, siguiendo una pauta que ya había sido sentada en referencia con otros derechos sociales²⁸. Para ello, se refiere a las garantías mínimas del derecho fundamental como un límite a la discrecionalidad del Estado en las políticas públicas. Sobre este aspecto la Corte afirma que:

... En el campo de las reglas normativas, ello significa que 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. Estos requisitos se dan en el caso, ya que es difícil imaginar un estado más desesperante: hay un niño discapacitado, con una madre en situación de calle. La razonabilidad significa entonces que, sin perjuicio de las decisiones políticas discrecionales, los poderes deben atender a las garantías mínimas indispensables para que una persona sea considerada como tal en situaciones de extrema vulnerabilidad²⁹.

Seguidamente, el tribunal se pregunta si la respuesta dada por el Gobierno es adecuada para garantizar el contenido mínimo de los derechos, la cual responde indicando que se deben analizar cada uno de los programas en su capacidad de responder a las necesidades de la peticionante y su hijo.

En este punto, la corte se autodefine como poder con funciones de control –no de ejecución– y sostiene que no hay una manera única de responder al derecho a la vivienda, pero constata que al menos resulta evidente que el esfuerzo estatal realizado para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales que las normas constitucionales garantizan a la señora Q. C. y su hijo no ha sido suficiente o adecuada ya que ni siquiera atiende a las mínimas necesidades que la situación del grupo familiar demandante requiere. Por ello concluye que las alternativas implementadas por la ciudad no dan una respuesta adecuada, definitiva y acorde a las extremas circunstancias que debe afrontar la recurrente³⁰.

27 CSJN (2012) Q.C. párr. 10.

28 Véase: CSJN caso “Aquino, Isacio c/ Cargo Servicios Industriales S.A. s/ accidentes ley 9688” del 21/09/2004.

29 CSJN (2012) Q.C. párr. 12.

30 CSJN (2012) Q.C., párr. 13 in fine.

Para reforzar esta idea, el máximo tribunal, destaca que la propia normativa local que rige esta materia pone en cabeza de la administración el deber de articular la intervención de los distintos programas públicos que correspondan actuar para que la actora y su hijo puedan superar su especial grado de vulnerabilidad así como también el deber de asesorar a la primera en búsqueda de estrategias integrales que le permitan encontrar una solución al problema habitacional que motivó esta demanda, obligaciones que, en el caso, no fueron cumplidas en forma acabada y total³¹.

b) Los límites presupuestarios no sirven de excusa para incumplir los derechos sociales

En el caso “QC” también se fijaron estándares sobre los límites presupuestarios para eximir al estado de las obligaciones en materia de vivienda, Uno de los argumentos centrales sobre el que hizo hincapié la Procuración de la Ciudad de Buenos Aires era la “inelasticidad” del presupuesto y que las presentaciones judiciales que reclamaban la garantía del derecho a la vivienda chocaban contra la limitación presupuestaria. Aprovechando esta controversia, la Corte se abocó a la cuestión de los límites presupuestarios como excusa para incumplir los derechos sociales. Este es uno de los aspectos en los que la Corte hiló más fino y proveyó una valiosa herramienta para evaluar la idoneidad de los esfuerzos realizados por el Estado para lograr la efectividad de los derechos sociales. Aunque el análisis se circunscribe al caso, los indicadores son pautas que ya han sido propuestas a nivel internacional como criterios para medir la obligación del Art. 2 del PIDESC en cuanto establece que el Estado “adopte medidas (...) hasta el máximo de los recursos disponibles” con el objeto de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos en el PIDESC.

Aun reconociendo que las obligaciones de hacer implican un costo³², la Corte cita al Comité DESC³³ y entiende que la disponibilidad de recursos condiciona las medidas a adoptar pero no modifica el carácter inmediato de la obligación. La obligación de satisfacer los derechos sociales sigue en pie. Los Estados tienen el deber de proteger a los miembros o grupos más desfavorecidos y marginados de la sociedad. Complementa este criterio con un límite a la justificación basada en escasez de recursos, válido aún para momentos de crisis económica. Así el Tribunal sigue al Comité al sostener que “... los Estados Partes tienen el deber de proteger a los miembros o grupos más desfavorecidos y marginados de la sociedad aun en

31 CSJN (2012) Q.C., párr. 15.

-
- 32 Me inhíbo de plantear aquí la discusión acerca del costo de los derechos como un débito de las obligaciones de hacer o de los derechos sociales que ya han sido ampliamente tratadas por Curtis, Ch. y Abramovich, V. (2002). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Editorial Trotta S.A. Colección Estructuras y Procesos, serie Derecho y en Holmes, S. y Sunstein, C. R. (2011). *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*. Buenos Aires: Siglo XXI. También omito discutir la noción de “recursos” en sentido que ellos no son solamente presupuestarios, sino también normativos y gerenciales. Para ser didáctico podría decir que una buena distribución de los cuadros del estado y normas impositivas progresivas, pueden tener un efecto mucho mayor en la distribución de bienes que una inversión directa del Estado, sin menospreciar su valor.
- 33 La Corte reproduce el punto 4 de la Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el “máximo de los recursos que disponga” de conformidad con un protocolo facultativo del Pacto: Declaración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, E/C. 12/2007/1.

momentos de limitaciones graves de recursos, adoptando programas específicos de un costo relativamente bajo”³⁴.

Para poder determinar si el Estado está realizando el esfuerzo suficiente la Corte propone, citando la mencionada declaración del Comité DESC, considerar: el nivel de desarrollo del país; la situación económica del país al momento; y si el Estado intentó encontrar opciones de bajo costo. Por ello concluye que el argumento de la utilización de los máximos recursos disponibles parece subordinado a un análisis integral por parte de la Ciudad de la asignación de sus recursos presupuestarios, que no podrá prescindir de la obligación primera que surge de los tratados a los que se comprometió la Argentina, que es dar plena efectividad a los derechos reconocidos en sus textos³⁵.

Finalmente, la Corte afirma que no importa el precio del servicio que paga el Estado sino la calidad en cuanto a la adecuación a las necesidades. La inversión debe ser adecuada. La idoneidad del gasto no está en el monto si no en su capacidad de superar la situación o paliarla³⁶.

2. Cuestiones críticas y desafíos

2.1. Los límites creados por la jurisprudencia de la Corte

El fallo “Q.C.” es un paso muy significativo y valioso que ha dado la Corte en materia de exigibilidad del derecho a la vivienda, ofreciendo una rica gama de posibilidades para futuros litigios, no sólo en materia de vivienda sino en general sobre derechos económicos, sociales y culturales, aun con su alcance limitado.

Recordemos para concluir que el fallo: i) ataca frontalmente el criterio que venía sosteniendo el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad y obliga a replantear su noción de derecho a la vivienda; ii) traspasa el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en cuanto a la evaluación de las violaciones de los DESC en un caso concreto; iii) establece un nivel de exigibilidad judicial de los DESC cuando concurren factores de vulnerabilidad; iv) Construye la noción de operatividad derivada que archiva los argumentos de los derechos sociales como programáticos; v) Ejemplifica cómo componer el sistema de fuentes cuando un tribunal se avoca a la resolución de un conflicto en materia de derechos económicos, sociales y culturales; vi) ofrece un criterio claro para realizar la revisión judicial de políticas sociales en un caso de personas en situación de vulnerabilidad; y vii) desvirtúa las excusas para incumplir del Estado fundadas en la limitación de recursos presupuestarios.

Estos avances no son poca cosa en materia de derechos sociales y sientan las bases para la intervención de los tribunales en otras políticas sociales. Aún cuando se presentan enormes desafíos para la implementación de la decisión de la Corte, lo que requerirá de esfuerzos no menores de los defensores de la Sra. Q.C. nos quedan también pendientes otros grandes desafíos como ampliar la protección judicial a cualquier persona en condición de vulnerabilidad, sin necesidad de recurrir a una compleja clasificación de situaciones para ser sujeto de protección judicial para el acceso a una vivienda.

2.2. La discusión de las Políticas Públicas en los procesos de desalojo

A diferencia del caso Q.C. en donde se trataba de un proceso judicial iniciado por una persona contra el Estado frente a la ineficacia de las políticas públicas, en el poder judicial también existen, y en un número mucho mayor, demandas de desalojos contra múltiples familias,

34 CSJN (2012) Q.C. párr.14.

35 CSJN (2012) Q.C. párr.14.

36 CSJN (2012) Q.C. párr. 15.

que no pueden justificar, de acuerdo los estándares exigidos por los jueces, relaciones informales de alquiler u otras formas de ocupación informal. Se trata de los denominados “juicios de desalojos contra intrusos” que en general involucran múltiples familias en situaciones de alta vulnerabilidad.

Estos conflictos tramitan en el marco del Código Procesal Civil. Este tipo de proceso conlleva limitaciones para la imposición de obligaciones al poder público, debido tanto al principio dispositivo que fija el alcance de la controversia, en este caso la restitución de una propiedad, como al derecho a defensa y la bilateralidad que impide condenar a alguien que no es parte del conflicto primario, por ejemplo, a la autoridad pública de vivienda, ya que no es parte del proceso, aunque lo sea del conflicto.

Lo cierto es que la concepción más restringida del proceso civil a los planteos de la demanda, vienen siendo cuestionados en recientes decisiones del ámbito interamericano. Así, en el caso “Furlan *versus* Argentina” de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el tribunal sostuvo que:

en aras de facilitar el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, es relevante la participación de otras instancias y organismos estatales que puedan coadyuvar en los procesos judiciales con el fin de garantizar la protección y defensa de los derechos de dichas personas...”³⁷ y “...la Corte reitera que si bien los derechos procesales y sus correlativas garantías procesales son aplicables a todas las personas, en el caso de los niños y las niñas el ejercicio de aquéllos supone, por las condiciones especiales en las que se encuentran los menores de edad, la adopción de ciertas medidas

específicas con el propósito de que gocen efectivamente de dichos derechos y garantías...”³⁸.

En relación a la posibilidad de imposición de obligaciones al poder público en el marco de un proceso civil, los desalojos de población en situación de vulnerabilidad suelen desdoblarse y discutirse en dos escenarios judiciales diferentes. Así, la justicia civil ordena el desalojo y se desentiende del problema mientras las personas quedan en situación de calle y algunos de ellos inician amparos en la justicia contencioso administrativa para reclamar la tutela del derecho a la vivienda en esos tribunales.

La respuesta que hoy dan los jueces civiles de la Ciudad de Buenos Aires son diversas y ofrecen una gama de compromisos diversos. Las diferencias, no siempre fundamentadas con precisión, varían desde la indolencia hasta un rol activo de tutela efectiva. Así, por ejemplo, hay jueces que ritualmente deciden diez días antes del lanzamiento³⁹ librar un oficio para poner a la guardia de auxilio de niños, niñas y adolescentes, en conocimiento de la proximidad de la expulsión así adoptan medidas de protección. Hay otros casos en los que deciden requerir un relevamiento para dar cuenta de las condiciones socioeconómicas de vulnerabilidad. Y hay jueces que, además, ofician a organismos vinculados a políticas sociales y de viviendas. Entre estos últimos, algunos esperan a que los organismos públicos informados acrediten su intervención, mientras que otros se contentan con la sola constancia de recepción del oficio agregada al expediente. En otros casos se quedan en un punto intermedio, al ordenar el desalojo ni bien los organismos públicos respondan el oficio más

37 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso “Furlan y otros *versus* Argentina” (2012), párr. 141.

38 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso “Furlan y otros *versus* Argentina” (2012), párr. 142.

39 Es el acto de expulsar por la fuerza a las personas de una propiedad (sus viviendas).

allá del contenido de esta respuesta. Los más comprometidos, a veces a través de una vía incidental, esperan que se acredite en el expediente que la intervención pública asegura una vivienda, antes de ordenar el lanzamiento, o lo posterga en simultáneo con la obtención de una respuesta satisfactoria de parte del poder público.

Cuando la respuesta de la justicia civil es ineficaz, a las personas solo les queda recurrir por la vía de amparo contra el GCBA para ser incluidos en un plan de vivienda, aunque claro no siempre con resultado positivo. El conflicto, al ser tratado burocráticamente en dos instancias diferentes y descoordinadas en el tiempo, provoca que, entre una y otra acción judicial, recaiga el peso de soportar la situación de calle. Por ello, se plantea la necesidad de que se cumpla con el estándar internacional de no efectuar desalojos de población vulnerable sin antes conseguir su relocalización en una vivienda alternativa⁴⁰.

Una experiencia valiosa de actuación judicial se dio en el caso llamado “Ministro Brin” en donde tramitaba una ejecución de alquileres. La amenaza de desalojo surge a partir de septiembre de 2005 cuando una persona compra en subasta el inmueble en mal estado de conservación de la calle Ministro Brin, en el Barrio de la Boca de la Ciudad de Buenos Aires. Allí vivían quince familias, entre ellos 22 niños y niñas, y un adulto mayor con problemas de salud que no podía trasladarse. En mayo de 2007 el comprador obtiene la posesión y solicita el lanzamiento⁴¹.

El juez redefinió la controversia al entender que en el proceso existía diversidad de sujetos con derecho a una tutela judicial efectiva y que la cuestión jurídica conflictiva estaba integrada por el derecho de propiedad del adquirente, y también por el derecho de la otra parte -como parte del derecho a la vivienda- a no quedar expuestos a una situación de calle. Además, en el caso se destacó que los niños y niñas que allí vivían gozan en nuestro sistema jurídico de especial protección constitucional e infraconstitucional, y por ende son acreedores del Estado de la concreción de medidas de acción positiva destinadas a procurar igualdad estructural.

Esta redefinición motivó la intimación al GCBA para que arbitre las medidas necesarias para censar a los niños y niñas, y determinar si los grupos familiares podrían ser incluidos en algún plan social del Gobierno. El Instituto de la Vivienda respondió que se encontraba “agotada la cartera de viviendas” mientras que la Subsecretaría de Fortalecimiento Familiar y Comunitario, aún con las intimaciones bajo apercibimiento de multa y el pedido de intervención de la justicia penal, nunca respondió. Frente a ello el Juez, fundándose en la Observación General N° 7 del Comité DESC -que dispone que los desalojos no deben tener como resultado dejar sin hogar a las personas o exponerlas a otras violaciones de los derechos humanos, y que si los afectados no se las pueden proporcionar, el Estado debe disponer medidas adecuadas hasta el máximo de los recursos disponibles- intimó al Ministerio de Desarrollo Social para que en 72 horas informe sobre lo actuado y las soluciones habitacionales propuestas para las familias. Así, en este fallo el Juez hizo una construcción argumentativa más integral cuando sostuvo:

40 Véase: Comité DESC. Observación General Nro. 7. El derecho a la vivienda (sobre desalojos forzados).

41 Este caso ha sido desarrollado más ampliamente en Tedeschi, Sebastian “Desalojos y Derechos Humanos. Comentarios al fallo “Castronuovo de Santandrea c/ T.C.A y otros s/ Ejecución de Alquileres” del 9/6/2014 del

Juzgado Nacional en lo Civil N° 1. Publicado en la *Revista de Derecho de Familia de Abeledo Perrot*, Año 2014- VI, diciembre de 2014.

Señalé que el PIDESC establece para el Estado la obligación de adoptar medidas de aplicación de los derechos en él consagrados ‘hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos ... reconocidos’ (art. 2.1) (...) También dije que la implementación efectiva de los derechos sociales en el orden interno da nacimiento a obligaciones positivas, pues para su satisfacción se exige el diseño de políticas concretas (...) y exige del Estado la creación de la infraestructura necesaria para ello, por medios de su elección, que deben ser apropiados, en el sentido de producir resultados coherentes con el pleno cumplimiento (punto 5 OG 9). Señalé asimismo que en el proceso se le había dado intervención temprana a los organismos del GCBA para que arbitraran las medidas necesarias para censar a los niños y determinar la forma de dar cobertura a sus derechos constitucionales, sin que brindaran una respuesta eficiente en términos de cumplimiento de sus obligaciones. Y que tal solución no puede estar supeditada al momento de encontrarse los ocupantes efectivamente en situación de calle, sino que deben actuar preventivamente, teniendo en cuenta que no es fácil acceder a la locación de inmuebles dado que siempre se requieren garantías que no pueden otorgar, pero sí incluyendo a los grupos familiares en algún plan de asignación de viviendas que aquéllos pudieran costear⁴².

2.3. El caso Mendoza por contaminación en la Cuenca Matanza Riachuelo

En el año 2004 un grupo de diecisiete vecinos/as del barrio Villa Inflamable, representado

por Beatriz S. Mendoza, el Defensor y ONGs se presentaron ante la Corte Suprema de Justicia para reclamar por los daños a la salud de la población y al medioambiente causados en la cuenca hídrica Matanza-Riachuelo. En forma colectiva promovieron demanda por daños y perjuicios contra el Estado Nacional Argentino, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 44 empresas.

El 20 de junio de 2006 la Corte adoptó diversos pronunciamientos entre los que podemos destacar que requirió: a las empresas demandadas, que informen qué arrojan al Riachuelo, así como sus sistemas de tratamiento de residuos; y a los tres niveles del Estado comprometidos, un plan para el ordenamiento ambiental del territorio. Así la CSJN requiere, por un lado, que el plan integrado que los tres niveles de gobierno deben presentar sea basado en el principio de progresividad y, además “fijó un procedimiento de audiencias públicas con participación de las organizaciones demandantes y otras organizaciones de la sociedad civil para provocar una discusión participativa de las propuestas gubernamentales, abriendo así un mecanismo de supervisión y seguimiento” (Abramovich y Courtis, 2009).

Dado que la recomposición y prevención de daños al ambiente obliga al dictado de decisiones inmediatas, definitivas y eficaces, el 8 de julio de 2008 la CSJN dictó sentencia definitiva en relación a la recomposición de la cuenca y a la prevención por los daños futuros, ordenando que la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (en adelante ACUMAR) ejecute el Plan Integral para el Saneamiento de la cuenca que ella misma había presentado ante el Tribunal como respuesta a la problemática ambiental existente. La sentencia dispuso que: ACUMAR deberá ejecutar el Plan; el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son igualmente responsables en modo concurrente por la limpieza; la Auditoría General de la Nación

42 Jdo. Civil 1. Castronuovo de Santandrea c/ T.C.A y otros s/ Ejecución de Alquileres” del 9/6/2014, párr. 7.8.

controlará la asignación de fondos y de ejecución presupuestaria del Plan; el Defensor del Pueblo de la Nación coordinará la participación ciudadana para controlar la ejecución del Plan; el Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes será competente para conocer en todas las cuestiones que se susciten durante la ejecución del Plan; la causa Mendoza produce litispendencia respecto de todas las causas iniciadas con relación a la contaminación de la Cuenca Matanza-Riachuelo; y ordenó mantener la tramitación de la causa respecto de la reparación del daño colectivo.

En cuanto a lo que aquí más nos compete, la situación habitacional de quienes habitaban en la cuenca, en el año 2010 ACUMAR presentó un convenio macro para urbanizar las villas y relocalizar a aquellos que estuvieran en el camino de sirga del riachuelo, lo cual contemplaba la asistencia a 17.771 familias y su relocalización en barrios con todos los servicios necesarios (Perelman y Fernandez Rey, 2014). En el mismo sentido, dos años después la CSJN adoptó nuevas medidas con respecto a la sentencia oportunamente dictada, tomando en cuenta varios de los aspectos que fueron planteados en las audiencias públicas celebradas. En cuanto a la relocalización, sostuvo que:

(...) deberá instarse el efectivo y completo cumplimiento del plan de erradicación y relocalización de aquellos que se encuentran ubicados sobre el denominado ‘camino de sirga’, aprobado por el juez de ejecución el 22 de febrero de 2011; es público y notorio que se encuentran vencidos los plazos oportunamente comprometidos por las jurisdicciones involucradas para su cumplimiento, a raíz de las demoras ocurridas en la construcción de las viviendas a las que debería trasladarse la población afectada. Asimismo, deberá supervisarse el traslado de los vecinos de Villa Inflamable, resguardando su derecho a participar en las decisiones que las autoridades encargadas adopten en el curso del proceso de reubicación. En todos los casos, de-

berá preservarse apropiadamente el derecho de todas las personas relocalizadas a acceder, en los nuevos inmuebles que habitaren, a los servicios públicos esenciales, a la educación, salud y seguridad (Considerando 6.d).

A su vez, en 2018, ACUMAR presentó el “Protocolo para el abordaje de procesos de relocalización y reurbanización de villas y asentamientos precarios en la Cuenca Matanza Riachuelo” con el objetivo de establecer “un marco para el desarrollo de programas habitacionales de reurbanización y/o relocalización en villas, asentamientos y conjuntos habitacionales de la Cuenca Matanza Riachuelo (CMR) con el objeto de garantizar que estos procesos resguarden los derechos sociales, culturales y económicos de la población afectada y que de este modo las intervenciones habitacionales en cada territorio logren la efectiva mejora en su calidad de vida” (pag. 4). Con dicho objetivo, el Protocolo establece un marco tanto en lo jurídico, judicial⁴³ como lo institucional que –en consonancia con la protección constitucional del derecho de acceso a la vivienda y el hábitat– busca establecer “estándares mínimos de actuación a todos los programas habitacionales que se llevan adelante en la CMR con el fin de garantizar el pleno respeto por los derechos de la población afectada”.

El presente caso es paradigmático en cuanto al rol del Poder Judicial en las políticas públicas y, particularmente, en la garantía de un derecho social como es el derecho a la vivienda. La causa Mendoza refleja cómo, más allá de las dificultades que un caso de esta envergadura implica y las falencias tanto del Poder Judicial como de los respectivos Poderes Ejecutivos intervinientes, el acceso a la justicia –sobre todo a través de una acción colectiva– puede permitir visibilizar una situación de

43 Véase: pp. 7 a 9 del protocolo para profundizar respecto a las decisiones judiciales vinculadas a la causa.

graves vulneraciones a los Derechos Humanos de la población y, a su vez, una forma concreta en la que el Poder Judicial puede intervenir en la política pública desde su rol no sólo de monitoreo interno sino también de visibilización de fallas en las políticas y como ordenador de la articulación entre la variedad de actores intervinientes. Por último, está claro que esta obligación del Poder Judicial, en este caso de la Corte Suprema, no puede verse agotado en el dictado de una sentencia, sino que el mayor desafío se presenta a la hora de controlar su ejecución.

Conclusiones

Como hemos visto, el derecho humano de las personas a una vivienda adecuada ocupa un lugar preponderante en el DIDH, desde 1948 con la Declaración Universal, y en forma particular desde 1966 con el PIDESC. Sin embargo, persisten muchos aspectos del enfoque de derechos humanos para las políticas públicas que aún no han sido debatidos tanto en los conflictos que no son judicializados como los que sí llegan a dicha instancia, y hay una multiplicidad de aspectos que apenas han sido esbozados: cuáles son los vínculos y tensiones con derechos tales como el derecho a la tierra o el derecho a la propiedad; qué implica el derecho a la vivienda en relación al acceso a servicios básicos adecuados; qué políticas públicas desarrolla el Estado para mejoras cualitativas de las viviendas existentes; así como conflictos específicos en relación a la forma en que este derecho es aplicado a determinados grupos en situación de vulnerabilidad, como es el caso de los/as inquilinos/as⁴⁴, las mujeres

y diversidades, personas en situación de calle, migrantes, personas con discapacidad; poco también ha sido abordado en relación a la interdependencia de este derecho con otros derechos humanos, no solo sociales sino también civiles y políticos.

A nivel interno, en esta última década hemos visto a los tribunales de las diversas instancias afrontar directamente conflictos de vivienda construyendo líneas argumentativas para fundamentar la exigibilidad judicial de diversas políticas de vivienda. Los casos no son tantos como los litigios por prestaciones de salud o los derechos laborales y previsionales, pero sí han consolidado una jurisprudencia con cierta consistencia, en la cual todavía existen muchos interrogantes técnicos y políticos para desentrañar.

Así, podemos observar que las respuestas a estas preguntas sobre cuestiones técnicas -como los límites de la división de poderes para que los jueces ordenen adoptar medidas positivas al poder público- se ven condicionados por los temores y prejuicios que pesan sobre quienes padecen las situaciones de vulnerabilidad en el acceso a la vivienda. Para la mayoría, puede terminar resultando cómodo no resolver estas cuestiones argumentando

se reclamó la nulidad Resolución 350/2016 dictada por el CUCICBA; se le ordene a esta entidad implementar un plan para el control efectivo sobre el cobro de aranceles por parte de los corredores inmobiliarios, con miras a evitar la repetición de prácticas ilegales en torno a las comisiones cobradas a inquilinos sobre locaciones de inmuebles destinados a vivienda única. Este caso ha sido desarrollado más ampliamente en Tedeschi, Sebastián “¡Inquilinos de Argentina, uníos!” Comentario al fallo de Alquileres”. En *Revista “Igualdad, autonomía personal y derechos sociales*, N° 3, Ed. Asociación de Derecho Administrativo de CABA, 2016.

44 En el caso STJ CABA. “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia y otros c/ Colegio Único de Corredores Inmobiliarios de la CABA (CUCICBA) s/amparo s/recurso de inconstitucionalidad concedido” Exp- te n° 14600/17, Sentencia del 26/10/2018,

que, si se facilita la tutela judicial de la vivienda, los tribunales de justicia se llenarían de amparos o explotaría el presupuesto público. En definitiva, lo cierto es que los jueces han sido demasiado prudentes en el tipo de respuesta que han brindado, en general tratando de no apartarse de los propios lineamientos fijados por la política pública y limitándose a casos de una conjunción de factores que configuran una extrema vulnerabilidad.

En este sentido resulta interesante, y a la vez controvertido desde un punto dogmático de Derechos Humanos, que la Corte Suprema haya creado -mediante la acordada 36/09- la Unidad de Análisis Económico para analizar y proyectar el impacto económico o financiero de sus resoluciones, con la finalidad de realizar estudios de índole económica necesarios para atender los requerimientos en la materia y la evaluación de los efectos que podrían producirse en las variables económicas, como consecuencia de las decisiones que eventualmente pudieran adoptarse en expedientes en trámite ante el Máximo Tribunal. Tal como hemos mencionado en el presente trabajo, es necesario tener en cuenta que el Poder Judicial no es el adecuado para diseñar las políticas públicas y la vulneración de derechos humanos no puede fundarse en una limitación presupuestaria. Por tanto, si el criterio de esta oficina es decidir sobre la tutela de un derecho en base a los cálculos que haga la Corte, esto podría resultar temerario. De todas formas, si bien difícilmente un equipo técnico del tribunal pueda reemplazar la especialidad que tienen las áreas gubernamentales respectivas, podría ser una herramienta interesante y útil para que jueces y juezas, legos en materia de políticas públicas, pudieran tener en cuenta el impacto económico de sus decisiones en esta materia. Así, son aportes y análisis enriquecedores siempre que estén a disposición de las partes para integrar el material de debate en el proceso judicial.

Para concluir, son muchas las aristas del rol que el Poder Judicial puede ocupar en las

políticas sociales en general y en las habitacionales en particular. Lo que está claro es que el temor a la judicialización de la política no puede ser aplicable a los conflictos que buscan ver garantizado el derecho a la vivienda. No debemos olvidar que aquellos que logran acceder al sistema de justicia apenas cubren un universo insignificante de personas afectadas en relación a las personas que en Argentina sufren afectaciones a su derecho a la vivienda. El Poder Judicial tiene no sólo la oportunidad sino la obligación de asumir un rol más protagónico, incorporar la perspectiva de Derechos Humanos en su accionar, adoptar medidas para mejorar el acceso a la justicia y ejercer su rol de control interno de las políticas públicas habitacionales diseñadas e implementadas por el Estado Argentino para así, en definitiva, garantizar los derechos fundamentales de la población.

Referencias bibliográficas

- Abramovich, V. & Courtis, C. (1997). *Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales. La aplicación de los tratados internacionales sobre derechos humanos por los tribunales locales*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Abramovich, V. & Courtis, C. (2009). *La justiciabilidad de los derechos sociales en la Argentina: algunas tendencias. La protección judicial de los derechos sociales*. Ch. Courtis y R. Ávila Santamaría (Eds.). Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Ecuador.
- Birkland, T. A. (2005). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and Models of Public Policy Making*. London: ME Sharpe.
- Centro de Estudios Legales y Sociales. (2004). *Derechos Humanos en la Argentina. Informe Anual 2002 - 2003. Sin techo, sin derecho*. Buenos Aires: Siglo XXI y Centre on Housing Rights and Eviction (COHRE).
- CIDH. (2009). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. doc. 57.

- CIDH. (2018). *Políticas Públicas con enfoque de derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 191
- Courtis, C. (2009). *Cómo vigilar el cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de derechos económicos, sociales y culturales*. En *Derechos económicos, sociales y culturales*. Cátedra Gerardo Molina. Bogotá, D.C.: Editorial Kimpres Ltda.
- IPPDH. (2014). *Ganar Derechos: Lineamientos Para La Formulación De Políticas Públicas Basadas en Derechos*. Buenos Aires: IPPDH-MERCOSUR.
- Perelman, P. E. & Fernández Rey, L. (2014). *Análisis sobre el proceso de relocalización de los pobladores de las villas ubicadas en el camino de sirga de la cuenca baja del Matanza Riachuelo*. Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales; *Terra Mundus*. 1, 8: 1-18.
- Pinto, M. (2012). Cumplimiento y exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en el marco del Sistema Interamericano. Avances y desafíos actuales. *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*. Vol. 56: 157-188.
- Tedeschi, S. (2014). *Desalojos y Derechos Humanos. Comentarios al fallo “Castronuovo de Santandrea c/ T.C.A y otros s/ Ejecución de Alquileres” del 9/6/2014 del Juzgado Nacional en lo Civil N° 1*. *Revista de Derecho de Familia de Abeledo Perrot*. Núm. VI: 72-87.
- Tedeschi, S. (2005). *El derecho a la vivienda en Argentina*. Buenos Aires: Editor COHRE.
- Tedeschi, S. (2016). ¡Inquilinos de Argentina, uníos! Comentario al fallo de Alquileres. *Revista Igualdad, autonomía personal y derechos sociales*. Núm. 3: 147-171.
- Tuliano Conde, R. & Tedeschi, S. (2012). *Desalojos, vivienda y violencia contra las mujeres*. Publicado en Defensoría General de la Nación. “*Violencia de Género. Estrategias de litigio para la defensa de los derechos de las mujeres*”. Buenos Aires: Defensoría General de la Nación.
- Xopa, J. R. (2021). *Los derechos sociales y los deberes de cuidado de la Administración*. En *Manual sobre Justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA)*. Tomo I. México D. F.: Suprema Corte de Justicia de México.

Jurisprudencia y Normativa

- Cámara Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires, Sala I. *Sztern, María Eugenia c/ GCBA s/ Amparo*. 15/04/2014.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación. *Ercolano A. V. Lanteri de Renshaw, J.*. 28/04/1922.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación. *Avico, Oscar A. c/ De la Pesa, Saúl*. 07/12/1934.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación. *Aquino, Isacio c/ Cargo Servicios Industriales S.A. s/ accidentes ley 9688*. 21/09/2004.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación. *Candia Acosta, Reina Teresa y otro s/ queja por denegación del recurso de inconstitucionalidad denegado en Echenique, Karolyn y otros s/ otros procesos incidentales*. 26/02/2019.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación. *Mendoza, Beatriz y otros c/ Estado Nacional y otros*. 20/06/2006.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación. *Mendoza, Beatriz y otros c/ Estado Nacional y otros*. 08/07/2008.
- Suprema de Justicia de la Nación. *Q. C., S. Y. vs. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires*. 24/04/2012.
- Juzgado Nacional en lo Civil N° 1. *Castronuovo de Santandrea c/ T.C.A y otros s/ Ejecución de Alquileres*. 09/06/2014.
- Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia y otros c/ Colegio Único de Corredores Inmobiliarios de la CABA (CUCIC-BA) s/amparo s/recurso de inconstitucionalidad concedido*. 26/10/2018.
- Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Blanco, Flavia Maricel c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA)*. 03/11/2014.

- Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Valdez, Mario Enrique c. GCBA y otros s/ amparo (art. 14 CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido.* 04/06/2014.
- Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Veiga Da Costa, Rocío c. GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido.* 30/04/2014.
- Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *K.M.P. vs. GCBA y otros s/Amparo, Art. 14 CCABA.* 21/03/2014.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Furlan y familiares vs Argentina.* 31 de agosto de 2012.
- Comité Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Rosario Gómez-Limón Pardo c. España.* E/C.12/67/D/52/2018
- Comité Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1997). Observación General Nro. 7. *El derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzados.*
- Resolución Presidencia ACUMAR N° 420/E 2017. B.O. 22/12/2017