



Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires
Fuero Contencioso Administrativo y Tributario

JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 13 SECRETARÍA
N°26

DONDA PEREZ, VICTORIA ANALIA Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - SALUD-OTROS

Número: EXP 5484/2019-0

CUIJ: EXP J-01-00035244-2/2019-0

Actuación Nro: 317413/2025

Ciudad de Buenos Aires.

VISTOS: Los autos mencionados en el epígrafe a fin de dictar sentencia, de los cuales;

RESULTA:

1. Que la presente acción de amparo colectivo fue iniciada por **VICTORIA ANALÍA DONDA PÉREZ** y **LAURA GONZÁLEZ VELASCO** contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante, GCBA) a fin de hacer cesar la omisión, por parte de la demandada, de proteger integralmente a las personas en situación de calle y en riesgo de estarlo y efectos de que se le ordene dar cabal cumplimiento a lo previsto en los artículos 4°, 7° y 8° de la ley 3706 y art. 8° de la ley 4036 (v. fs. 1 y vta).

Peticionaron, puntal y sintéticamente: a) La adecuación de la red socioasistencial de alojamiento de la que dispone la Ciudad; b) La adecuación de la asistencia económica prevista en el art. 8° de la ley 3706 a los montos previstos por el art. 8° *in fine* de la ley 4036, c) la adopción de servicios socioasistenciales de alojamiento alternativos a los “*paradores nocturnos*” de los que dispone actualmente la ciudad; d) La disposición de alojamientos y/o centros de integración exclusivos para personas trans en situación de calle o en riesgo de estarlo; e) La adopción de políticas puntuales destinadas a aquellos grupos familiares en situación de calle o en riesgo de estarlo, compuestos por niños, niñas y adolescentes; f) La adopción de las medidas conducentes a fin de garantizar que cada una de las vías de asistencia cuente con una adecuada y efectiva implementación de las políticas señaladas en la ley 3706 a fin de establecer un abordaje integral que posibilite superar la situación de calle o el riesgo de estarlo; g) La elaboración de un Plan Integral de Protección de las Personas en Situación de Calle o en riesgo a estarlo –con su correspondiente asignación presupuestaria– que prevea en forma precisa el cumplimiento e implementación progresiva de la ley 3706 y de los puntos detallados previamente (v. fs. 1 vta./2 vta).

Fundaron su legitimación activa en su carácter de habitantes de la ciudad (art. 43 CN y 14 CCABA) así como en la misma normativa cuyo incumplimiento se denuncia, específicamente en el art. 4 de la ley 3706, mediante el cual se consagra el derecho a acceder a la información en materia de políticas sociales y se garantiza la participación plural, activa y democrática de las organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales en la elaboración, diseño y evaluación continua de la política pública. Se apoyaron, asimismo, en el art. 11 de la CCABA en lo que concierne a su derecho a

participar en la vida política, económica y social, y por otro lado, en el carácter colectivo del derecho que pretenden sea tutelado.

En cuanto a los hechos del caso, describieron los antecedentes y alcances de las leyes 3706 y 4036 y destacaron la importancia del relevamiento anual previsto por el art. 4 inc. k) de la ley 3706 a fin de elaborar políticas públicas eficientes, respecto de lo cual remitieron al amparo interpuesto al efecto.

Por otro lado, postularon que la principal alternativa ofrecida por el GCBA a las personas en situación de calle es ser alojadas transitoriamente en “*paradores nocturnos*” de la ciudad y que ello cuenta con una dificultad objetiva debido a la negativa –por parte de muchas de las personas en efectiva situación de calle- de hospedarse en aquellos, lo que evidencia el fracaso de dicha alternativa y el incumplimiento de los mandatos normados por la ley 3706. A tal fin, analizaron la situación de los paradores de la demandada, para lo cual se basaron en el informe de la Auditoría General de la Ciudad, y resaltaron las irregularidades de infraestructura edilicia, las deficiencias en aspectos financieros y contables, así como en materia de control interno, y las dificultades en el desarrollo de los servicios psico-sociales y de seguimiento sanitario de los beneficiarios.

Desde otro ángulo, esgrimieron que la otra alternativa a la que el GCBA recurre, centralmente, para dar respuesta a la problemática habitacional es el otorgamiento del subsidio previsto por el Decreto 690/2006. En este punto, objetaron que el monto máximo del subsidio se encuentra por debajo de los índices del INDEC y no se ajusta a lo dispuesto por el art. 8 de la ley 4036 y sostuvieron que no puede razonablemente considerarse que dicha ayuda económica resulte adecuada e idónea para superar la efectiva situación de calle.

Añadieron a ello que la diferencia existente entre el resultado obtenido por el Censo Popular de Personas en Situación de Calle, realizado oportunamente por tres instituciones públicas (Ministerio Público de la Defensa, Defensoría del Pueblo y la Presidencia de la Auditoría General de CABA) –que arrojó la existencia de 4.079 personas en situación de calle– y el elaborado por el GCBA en el mismo año –cuya número ascendió a 1.066 personas– evidencia el modo defectuoso en que el GCBA implementa las disposiciones de la ley 3706.

De todo ello, entendieron que el incremento de la población en situación efectiva de calle o en riesgo de estarlo encuentra un vínculo directo con la ausencia de políticas públicas puntuales para cada uno de los subgrupos en cuestión tendientes a la superación de tal estado de extrema vulnerabilidad social y que el GCBA carece de políticas integrales en los términos de la ley 3706 destinadas a tal fin, tal como surge de la Observación N°8 del informe de la AGCBA.

Refirieron a la situación particular de las personas Trans y afirmaron que “*en base al conjunto de circunstancias relatadas anteriormente, queda establecido el modo en que se configura la omisión en que incurre el GCBA al incumplir en modo incontestable los expresos deberes que le impone la ley 3706*”, por lo que queda corroborado el modo absolutamente defectuoso en que el GCBA lleva delante su política social y que, como consecuencia de ello, se encuentra objetivamente por debajo de los estándares específicamente previstos por la normativa citada. En particular, los servicios socio asistenciales de los que actualmente dispone y el modo en que son brindados no permiten en forma adecuada cumplir el objetivo de superar la situación de calle.



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 13 SECRETARÍA
N°26

DONDA PEREZ, VICTORIA ANALIA Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - SALUD-OTROS

Número: EXP 5484/2019-0

CUIJ: EXP J-01-00035244-2/2019-0

Actuación Nro: 317413/2025

Aludieron a la normativa vigente en la materia y concluyeron que existe por parte del GCBA una omisión a los concretos deberes de hacer que le impone la ley 3706 con relación a las personas en situación de calle o en riesgo de estarlo, lo que redundaría en una violación a la elemental finalidad perseguida por la norma: Proteger integralmente y operativizar los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo de estarlo. Asimismo, indicaron que las condiciones en las que se prestan actualmente los servicios de asistencia por parte del GCBA no garantizan el cumplimiento de lo previsto expresamente en la ley 3706.

Se expidieron sobre la admisibilidad de la vía intentada, ofrecieron prueba e hicieron reserva de caso federal.

2. Que las presentes actuaciones y sus incidencias fueron declaradas conexas con los autos “*Suleiman, Lilyan Varina c/ GCBA y otros s/ amparo –otros*” Expte 6395/2019-0 (v. Actuación 13380083/2019 en autos “*Donda Pérez, Victoria Analía y otros contra GCBA sobre incidente de medida cautelar - amparo - salud-otros*” Expte 5484/2019-1.

Dicho amparo colectivo fue iniciado por la Sra. **SULEIMAN, LILYAN VARINA** a fin de que se ordene al GCBA el cese de su arbitraria e ilegítima omisión de disponer medidas efectivas para que los programas destinados a asistir a personas en situación de calle durante los días de condiciones temporales adversas garanticen el derecho a la vida, a la salud y la dignidad de las personas en tal situación, a conservar su patrimonio y su empleo, su libertad ambulatoria, su integridad física y psíquica, a vivir libres de violencia, con accesibilidad al entorno físico y en el caso de niños, niñas y adolescentes en igual situación a no ser separados de su familia en razón de su indigencia.

Aclaró que su pretensión no consiste en lograr una decisión jurisdiccional al déficit habitacional estructural de la Ciudad sino en conseguir que los programas gubernamentales que existen para las personas en situación de calle sean adecuados para satisfacer sus derechos humanos de manera efectiva durante los días en que las hostiles condiciones de tiempo los ponen en riesgo.

Fundamentó su legitimación activa en el art. 14 de la CCABA y refirió a los antecedentes del caso. También describió las deficientes condiciones de los paradores del GCBA y solicitó se readecuación a fin de evitar que sean expulsivos para que así existe una verdadera opción entre habitar en ellos o en la calle.

Puntualizó que el carácter sistemático de la violación masiva de derechos fundamentales a las personas en situación de calle queda en evidencia cuando se analizan los números del presupuesto local asignado para protegerlos, los que no acompañan la inflación interanual.

Señaló que los paradores y refugios de la Ciudad no tienen condiciones de accesibilidad física que permitan a las personas con discapacidad motora desenvolverse con dignidad y autonomía e indicó que la política pública para proteger a las personas en situación de calle ante las adversidades del tiempo debe contemplar la situación familiar, la preservación del patrimonio de las personas, su libertad ambulatoria, su trabajo, la ausencia de violencia y la accesibilidad al entorno físico y la discapacidad psicosocial.

Abonó la idea ya introducida por las amparistas de autos de que la falta de datos precisos y suficientes no permiten encarar una política pública que satisfaga los derechos en riesgo y sostuvo que ello demuestra *“el carácter sistemático de la ausencia de un enfoque de la protección de derechos que el Estado local está obligado a garantizar que sea conforme los parámetros constitucionales y legales”*.

Destacó que no hay un programa de asistencia que contemple a cabalidad las adversidades del tiempo y, en este sentido, impugnó por arbitraria la temperatura a partir de la cual se activa el Programa de Prevención de Frío: Recién a los 5 °C y sin considerar la sensación térmica, el estado nutricional y el rango etario de las personas en situación de calle. También cuestionó que el programa se extienda solo entre junio y agosto.

Por su parte, alegó que no hay un programa de asistencia que contemple las condiciones particulares de las personas, como ser la nutrición, patologías y rango etario y que no hay suficientes recursos afectados que puedan dar una respuesta que garantice sus derechos.

Así solicitó se condene al GCBA a afectar recursos que razonablemente sean suficientes para tutelar los derechos de las personas en situación de calle o en riesgo a estarlo y se restablezcan los derechos lesionados adecuando de manera inmediata los programas vigentes.

3. Que luego de que el MINISTERIO PÚBLICO FISCAL tomara debida intervención (v. fs. 238/240 de autos, dictamen 875/2019 del 4 de septiembre de 2019 y fs. 74/76 de autos *“Suleiman, Lilyan Varina c/ GCBA y otros s/ amparo –otros”* Expte 6395/2019-0 dictamen 873/2019 del 4 de septiembre de 2019), se ordenaron diversas medidas de difusión (v. fs. 241).

Así las cosas, se presentó la **ASOCIACIÓN CIVIL OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA CIUDAD** y adhirió en todos sus términos al escrito de demanda que dio origen a la presente causa y a los autos conexos. Asimismo, amplió el objeto de la acción y solicitó la declaración de inconstitucionalidad del art. 5° del decreto 690/2016 y que se ordene al GCBA otorgar un subsidio habitacional cuyo monto sea el necesario para el acceso a una vivienda en alquiler en el mercado formal, considerando los gastos de ingreso y permanencia, o bien una vivienda en comodato, ya sea del GCBA o de un privado (v. fs. 321).

A tal fin, se explayó sobre el derecho a la vivienda y las obligaciones jurídicas que pesan sobre la demandada con relación a ello, conforme la normativa supranacional, constitucional y legal y la jurisprudencia existente en la materia.

Asimismo, refirió al decreto 690/2016 y sus modificaciones y a las leyes 3706 y 4036, para luego plantear la inconstitucionalidad del art. 5 del decreto precitado, en tanto no se garantiza el contenido mínimo del derecho a la vivienda –específicamente en lo que concierne a la habitabilidad, según las disposiciones del Código de Edificación– si



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 13 SECRETARÍA
N°26

DONDA PEREZ, VICTORIA ANALIA Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - SALUD-OTROS

Número: EXP 5484/2019-0

CUIJ: EXP J-01-00035244-2/2019-0

Actuación Nro: 317413/2025

se permite que familias en situación de calle accedan a una vivienda en una villa o barrio popular sin acceso a servicios públicos regularizados, o a hoteles que no están habilitados, o viviendas que no tienen la cantidad de habitaciones necesarias para el grupo familiar.

Detalló, en este sentido, que el monto previsto lejos está de ser suficiente para poder acceder a una vivienda adecuada que respete los estándares básicos de habitabilidad, sin contar con los montos de dinero necesarios para el ingreso a un alquiler formal –garantía– o los gastos de expensas, servicios públicos e impuestos inmobiliarios y que dicha insuficiencia ha generado innumerables juicios de amparos contra la demandada, al punto de que cerca del 60% de quienes percibieron el subsidio habitacional en el año 2017 fue por medio de una acción de amparo.

Apuntó que así queda demostrado que los montos máximos de prestaciones establecidos por el programa del subsidio habitacional no son razonables y que la ayuda económica debe posibilitar la cobertura íntegra de un alojamiento adecuado de acuerdo con el valor de las locaciones en el mercado.

Por último, agregó que *“la restricción al nivel de prestación contemplada en el artículo 5 del decreto 690/2016 tampoco puede válidamente fundarse en restricciones presupuestarias cuando no se garantizan de ninguna otra forma válida los derechos básicos de las personas en situación de extrema vulnerabilidad”*, que el GCBA ha lesionado el derecho de no agresividad respecto al derecho de una vivienda adecuada y citó jurisprudencia que considera aplicable al caso.

Con posterioridad a ello, se presentó el **CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS)**, quien tomó intervención como parte actora, fundamentó su interés en la causa y adhirió en todos sus términos al escrito de interposición de la acción. Acompañó prueba documental (v. fs. 361/363).

Asimismo, se presentaron los Dres. **FERNANDO LODEIRO MARTÍNEZ** y **A. LORENA LAMPOLIO**, ambos por derecho propio y como letrados patrocinantes de los señores ANTONIO DANIEL MANSILLA, MANUEL RODOLFO ROMERO, DANIEL EDUARDO MARTÍNEZ, ESTEBAN RAMÓN DUARTE, LUIS GUILLERMO CIESIELZYK, LENI NUNES y FABIANA PAOLA ÁVILA y adhirieron a las demandas oportunamente interpuestas por las actoras DONDA y SULEIMAN (v. fs. 452/487).

En este sentido, solicitaron se ordene al GCBA cesar en su omisión de proteger a las personas en situación de calle y en riesgo a estarlo y elaborar un plan integral de protección para dicha población de modo que contemple la necesidad de los distintos subgrupos que la componen y establecer acciones adecuadas para asistirlos durante los días de condiciones temporales adversas y/o extremas, ya sea por bajas o altas temperaturas.

Los actores lo hicieron en su carácter de habitantes de la Ciudad que debieron judicializar su reclamo habitacional. El MINISTERIO PÚBLICO DE LA DEFENSA, por su parte, fundó su legitimación en las previsiones del art. 125 de la Constitución de la Ciudad y de la ley 1903. Sostuvo que en el presente caso “*se encuentra en juego la vigencia de derechos de raigambre constitucional y que, en pos de obtener la debida protección judicial de tales derechos es que los integrantes del Ministerio Público de la Defensa nos presentamos ante los estrados judiciales de la Ciudad tanto como letrados patrocinantes como por derecho propio*”.

En este sentido, manifestaron que la política habitacional implementada por el GCBA durante estos años ha mostrado profundas deficiencias que condujeron a la imposibilidad de revertir la situación de las personas en situación de calle o riesgo de estarlo, y que este notorio fracaso se evidencia de numerosos ejemplos que en su mayoría han sido objeto de proceso judiciales con diversos destinos.

Entre las distintas situaciones que reflejan esta ineficacia del accionar estatal al momento de cumplir con las obligaciones establecidas por las leyes vigentes, enumeraron la cuestión presupuestaria, las deficiencias de los paradores y de los hogares de tránsito y el fracaso general de los programas habitacionales.

Con relación al presupuesto, refirieron a los autos “*Donda Pérez Victoria y otros c/ GCBA sobre amparo*” Expte. EXP 13385-2019/0 y aseveraron que la asignación de partida presenta un vicio de origen, dado que las políticas de emergencia habitacional –con su correspondientes partidas– han sido diseñadas a partir de guarismo erróneos, producto del incumplimiento de la Administración de llevar adelante los relevamientos y diagnósticos dispuestos por la ley 3706, es decir, se han tomado como base los datos arrojados por mediciones realizadas sin contemplar los parámetros establecidos normativamente. Por otro lado, en lo que atañe al carácter limitado de los recursos económicos, destacaron que esto se opone a la doctrina establecida por la CS JN (v. Fallos 318:2002 y 328:1146), de manera que aún con partidas asignadas en función de datos correctos tampoco sería atendible la sustracción de las obligaciones del GCBA a partir de este fundamento. Por último, resaltaron la subejecución presupuestaria en materia habitacional, puntualmente lo atiente al IVC.

A su turno, con relación a los programas habitacionales, alegaron, en primer lugar, que las políticas públicas están destinadas a paliar la emergencia habitacional y no a resolver la problemática definitivamente en el tiempo. Asimismo, destacaron que desde la sanción de la ley 3706 no se han creado políticas públicas distintas a las preexistentes, ni se han implementado nuevas modalidades desde la sanción de la ley 4036, todo ello a pesar de que dichas políticas han fracasado hasta el momento como medidas que permitan el reconocimiento de los derechos de la persona en situación de calle o en riesgo.

Puntualmente, respecto del *Programa de Atención a Familias en Situación de Calle*, indicaron que no se visualiza que se ejecute de manera articulada e integral con las diversas políticas públicas y de manera coordinada entre distintas áreas, de hecho, además de los numerosos amparos iniciados con el patrocinio de la Defensa Pública para personas solas o grupo familiares para resolver su emergencia habitacional, también hay iniciados diversos amparos colectivos que buscan que el GCBA brinde asistencia a grupos específicos, como ser los autos “*Chávez*” Expte EXP 36735-2017/0, “*Gerónimo Pizarro*” Expte EXP 12639-2018 “*López Daiana*” Expte EXP 14217-2018.



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 13 SECRETARÍA
N°26

DONDA PEREZ, VICTORIA ANALIA Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - SALUD-OTROS

Número: EXP 5484/2019-0

CUIJ: EXP J-01-00035244-2/2019-0

Actuación Nro: 317413/2025

A su vez, explicaron que la cuestión del límite temporal y de los topes fijados por la normativa infra legal han sido materia de debate en el marco de los procesos judiciales llevados adelante durante todos estos años, sin perjuicio de lo cual existe un elemento que debe tenerse en cuenta al abordar la eficacia del programa: la reincorporación. En este sentido, destacan que la noción de *reincorporación* por vía judicial corrobora *per se* el fracaso de la política implementada, “*ya que no solamente se proporciona una asistencia insuficiente sino que con posterioridad al agotarse el arbitrario plazo previsto la Administración deniega la asistencia y ello debe resolverse judicial*” en clara violación al principio de no regresividad.

Desde otro ángulo, cuestionaron la judicialización de casos como única alternativa al incumplimiento en cada caso concreto, que tampoco satisfacen adecuadamente el derecho lesionado, ya que aquellas sentencias que reconocen el derecho a un *alojamiento* resultan de imposible ejecución y se mantiene a su respecto el otorgamiento del subsidio *sine die*, ello a pesar de la gran cantidad de inmuebles privados con que cuenta la demandada y que podrían utilizarse para satisfacer el derecho a un alojamiento.

También criticaron la existencia de “*excluidos*” de la política pública habitacional, esto es, las personas solas. Ciertamente, comentaron, si bien el programa de subsidios habitacionales en la actualidad incluye como beneficiarios a las personas solas, la jurisprudencia se ha mostrado reticente en los casos en que no se proba algún grado de discapacidad física o psíquica. Así, han quedado sin cobertura los adultos cuya imposibilidad de trabajar obedece a otro tipo de problemática que no fuera salud, como ser poseer antecedentes penales o carecer de educación formal básica, la única opción con lo que cuenta este grupo son los paradores. Similar situación presentan aquellas personas que luego de recibir el alta hospitalaria siguen ocupando una cama en el hospital por no tener aún donde ir a vivir, o los hijos integrantes de un grupo familiar que adquieren la mayoría de edad, ya que la jurisprudencia en estos casos ha decidido excluirlos del grupo familiar beneficiario si no demuestran problemas de salud, no se lo considera al estimar el monto necesario para la vivienda y su única opción es separarse de la familia e ir a un parador.

Adhirieron a la crítica a la insuficiencia del monto del subsidio contemplado para el Programa en cuestión y sumaron su cuestionamiento a utilizar los índices del INDEC como tope de subsidio y no como piso mínimo. Hicieron extensivo este planteo al monto previsto para el plan “*Vivir en Casa*”.

Alertaron sobre las deficiencias edilicias y de servicios de los Hogares de Tercera Edad, que incluso han motivado la interposición de diversas acciones judiciales, y de los paradores.

Formularon un amplio desarrollo del derecho en que se funda su petición, plantearon la inconstitucionalidad de toda norma que no se adecúe a las leyes 3706 y 4036 y abogaron por una prestación económica que no esté limitada en el tiempo y posibilite la cobertura integral de un alojamiento adecuado, de acuerdo con el valor de las locaciones en el mercado. Hicieron reserva del caso federal y ofrecieron prueba.

Adhirieron luego a ello, ASAMBLEA POPULAR PLAZA DORREGO SAN TELMO, ACCIÓN PERSONAS EN SITUACIÓN DE CALLE, ACM ACCIÓN COMUNITARIA ACCIÓN CIVIL y AGRUPACIÓN “SER CON VOS”, también con el patrocinio del Ministerio Público de la Defensa (v. fs. 575/579).

Finalmente, se presentó la **ASOCIACIÓN CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA (ACIJ)**, que también adhirió a la acción de amparo colectivo interpuesta por DONDA y VELASCO. Sostuvo que *“dado que estamos ante intereses individuales homogéneos (según la doctrina extraída del fallo “Halabi”) una interpretación adecuada del art. 43 CN y del art. 14 CCABA lleva a concluir que esta asociación civil cuenta con una legitimación especial para actuar en la defensa de los derechos afectados o que se encuentran en peligro”* y añadió que, además, la ley 3706 dispone en forma expresa que el GCBA debe garantizar la participación plural, activa y democrática de las organizaciones de la sociedad civil integrada o no por personas en situación de calle o en riesgo a estarlo y organizaciones no gubernamentales en la elaboración, diseño y evaluación continua de la política pública.

Se explayó sobre la grave crisis habitacional y situación de calle, puntualizó que el eje central de la presente causa versa sobre la falta de política pública en relación con la problemática de la falta de vivienda, en particular con la situación de calle que padecen un gran número de personas, en la falta de información y en la necesidad de que existe una medición basada en los derechos humanos que se centre en la prevención y las causas de la problemática habitacional.

Asimismo, repasó la normativa vigente en la materia y destacó tanto la dimensión colectiva del problema como la discriminación, estigmatización, exclusión social y criminalización que derivan de la falta de hogar. En este sentido, destacó que la dimensión colectiva deriva de las causas estructurales que la originan, ya que el término *sin hogar* no solo describe la falta de vivienda sino que también identifica a un grupo social colectivo que no sólo sufre la ausencia de vivienda sino que también resulta ser objeto de estigmatización, exclusión social y criminalización. Y a partir de dicho grupo, pueden identificarse subgrupos o grupos especialmente vulnerables, como las mujeres, niños, ancianos y personas con discapacidad.

Detalló la normativa existente en materia habitacional desde 1985 y se detuvo en el análisis del decreto 690/2016 y el posicionamiento del Tribunal Superior de Justicia ante la temática. Así cuestionó el monto y plazo previstos en el Programa.

También aludió a la ley 3706 y denunció que la política integral que allí se pretende no se ejecuta, *“la principal herramienta que emplea el GCBA son los paradores y el subsidio habitacional”*.

En este sentido aseveró que los subsidios y paradores no son soluciones con perspectiva de derechos humanos, que existe una ausencia de políticas idóneas suficientes y definitivas en materia habitacional, y que nos encontramos ante una institucionalización



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 13 SECRETARÍA
N°26

DONDA PEREZ, VICTORIA ANALIA Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - SALUD-OTROS

Número: EXP 5484/2019-0

CUIJ: EXP J-01-00035244-2/2019-0

Actuación Nro: 317413/2025

de la forma de acceder al beneficio habitacional para personas en situación de calle que implica la judicialización de casos.

Finalmente, remarcó la necesidad de una sentencia colectiva que tenga un impacto ampliamente superior al de aquellas que garantizan derechos individuales pero que no logran ampliar el alcance legal de las decisiones a otras personas en la misma situación.

De dichas presentaciones y de las interpuestas en su conexo “*Suleiman, Lilyan Varina c/ GCBA y otros s/ amparo –otros*” Expte 6395/2019-0 se corrió el debido traslado, que fue contestado por el **GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES** a fs. 797/831.

En primer lugar, el GCBA planteó la falta de legitimación activa con relación a las amparistas DONDA, VELASCO y SULEIMAN por no ostentar la representación de los intereses colectivos homogéneos que defienden. En este punto entendió que el derecho a la información que pretenden resulta una interpretación forzada de la ley 3706 y que su intención en proyectar políticas públicas es un interés personal y no se compatibiliza con el espíritu de la ley 104 ni la ley 3706.

Por otro lado, negó la existencia un derecho colectivo y que las amparistas indicadas sufran una lesión directa sobre sus propios intereses en el supuesto de autos, por lo que no justifican la adecuada representación del colectivo que invocan. También negó que haya homogeneidad de intereses y que se encuentren en juego alguno de los derechos colectivos del art 14 CCABA.

Señaló que lo requerido por la parte actora refiere a cuestiones de neto contenido político y administrativo cuya determinación corresponde en forma exclusiva a los poderes políticos de la ciudad y rechazó que el amparo sea la vía más apropiada para discutir el tema traído a debate, en cuyo caso la actora no probó la ineficacia en las causas regulares, ni la violación manifiesta, urgencia del caso, y existencia de daño irreparable.

Alegó sobre la ausencia de caso, con el solo fundamento genérico de la inexistencia de acto u omisión por parte de la Administración, y sobre la inadmisibilidad de la vía intentada por probarse que sea la más idónea ni “*la existencia concreta e individualizada de un acto omisión manifiestamente arbitrario y legítima por parte de las autoridades del GEBA ni tampoco demuestra la existencia de un perjuicio cierto concreto y directo de imposible difícil reparación ulterior*”.

Postuló que con la acción intentada no se logra demostrar que el GCBA incurra o haya incurrido en el incumplimiento de los artículos 4, 7 y 8 de la ley 3706 y 8 de la ley 4036 sino que se pretende invadir competencias propias de la Administración.

Luego se refirió puntualmente a diferentes puntos de las presentaciones efectuadas.

Sostuvo que el GCBA cuenta con una red de alojamiento para brindar a las personas en situación de calle un ámbito de contención, de atención institucional, en el que se provee albergue, alimentación y tratamiento profesional, y que ello se ofrece sin requisitos de admisión. En cuanto a las condiciones adecuadas que deben asegurar, remitió al informe de la Auditoría General de la Ciudad en cuanto indica que se *“receptaron las observaciones y resuelto algunas”*.

Asimismo, respondió desde lo formal lo planteado con relación a la higiene y alimentación, al aludir al llamado de licitaciones a tales efectos, y en lo que atañe a los recursos humanos, indicó que cuentan con suficiente personal, que se incorporaron 56 agentes para el período 2016-2019, pero que, de todas formas, no hay norma que establezca cantidad y calidad de recursos.

Desde otra óptica, afirmó que sí hay registración diaria en los efectores y que todo se eleva a la Gerencia Operativa de Asistencia Integral a los Sin techo, que lo recibe mensualmente y articula con otros programas del GCBA. Los dispositivos también cuentan –agregó– con libros de actas rubricados para registrar novedades y los legajos de los beneficiarios donde se registran las intervenciones que realizan los distintos profesionales.

Remitió al Protocolos de intervención para CIS Costanera y para los dispositivos propios del GCBA y afirmó que en los últimos años la red de centros asistenciales ha sufrido sensibles mejoras, tomando en cuenta las consideraciones efectuadas en el informe de Auditoría ya mencionado.

Indicó que los amparistas efectúan una interpretación parcial del art. 8 de la ley 4036, ya que el piso allí previsto no es solo para el programa habitacional o para un programa en especial sino para el total de las prestaciones económicas destinadas a cubrir las políticas públicas con las que cuenta el GCBA para abordar las problemáticas.

En cuanto a la pretensión de fijar como prioridad a familias en situación de calle o en riesgo a estarlo, subrayó que el Programa Buenos Aires Presente ya lo realiza, en tanto se apersona frente a cada desalojo y por cuanto el Programa de Atención a Familias en Situación de Calle prevé la *“pre aceptación”* al programa para no demorar el cobro y el adelanto de *“cuota de emergencia”*.

Luego diferenció los paradores, del Centro de Integración Social y de los hogares. Indicó que los paradores son para *“solucionar de forma directa en inmediata y en carácter de emergencia las necesidades de alojamiento”*. Refirió como alternativas a los paradores, al Programa de Atención a Familias en Situación de Calle.

En cuanto al pedido de que la prestación económica que dicho plan prevé se mantenga mientras subsista la situación de calle, alegó que eso ya lo indica la norma con la reforma introducida por Decreto 106/19 y negó que haya *“discrecionalidad”* para interrumpir el subsidio, ante bien, hay una evaluación por parte del trabajador social. Manifestó que estas reformas impactaron sobre el índice de litigiosidad en la materia.

Respecto al alojamiento exclusivo para personas trans, aseguró que la normativa vigente no lo impone expresamente, sin perjuicio de lo cual el GCBA no



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 13 SECRETARÍA
N°26

DONDA PEREZ, VICTORIA ANALIA Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - SALUD-OTROS

Número: EXP 5484/2019-0

CUIJ: EXP J-01-00035244-2/2019-0

Actuación Nro: 317413/2025

desconoce la realidad y firmó convenio con organismo de la sociedad civil para garantizarles plazas en “*Casa Animi*”.

En sentido similar, expresó que el GCBA cuenta con diversos servicios para la atención integral de niños niñas y adolescentes, y que la Dirección General de Niñez y Adolescencia que los implementa brinda alternativas a la situación de calle, dando inmediata intervención al Consejo de los Derechos del niño, niña y adolescentes (CDNNyA). Luego, efectúa un análisis del abordaje que realizan las distintas áreas competentes en casos de niños, niñas y adolescentes en situación de calle.

Con relación al resto de las presentaciones, esgrimió que al no existir en el caso un derecho colectivo involucrado, éstas resultan improcedentes, debiendo –en el mejor de los casos– cada uno recurrir a la vía procedimental que resulta pertinente.

Con motivo del planteo de inconstitucionalidad del artículo 5° del decreto 690/06 adujo que fue formulado de manera dogmática y genérica y que no es más que un planteo de inconstitucionalidad por la inconstitucionalidad misma, ya que no se probó la existencia de razones fácticas o jurídicas que permitan descalificarla, ni la configuración de un actuación legítima o arbitraria por parte del GCBA o de la Legislatura y en tanto no guarda nexo de causalidad adecuado con los agravios alegados. Por último, invocó que alterar el monto del subsidio implica invadir la zona de reserva de la Administración.

Ofreció prueba y formuló reserva de cuestión constitucional y caso federal.

Con posterioridad a ello, se dio intervención al MINISTERIO PÚBLICO TUTELAR, quien asumió intervención principal en ambas causas en representación de los niños, niñas, adolescentes y personas que se pudieran ver afectadas en su salud mental que pudieran verse agraviados por los hechos alegados (v. fs. 108/111 de los autos conexos “*Suleiman*”).

4. Que así, el 19 de marzo de 2020 se intimó al GCBA -en el marco de dichas actuaciones- a acompañar a la causa los actos de creación y modificación del *Programa Buenos Aires Presente*, del *Plan Prevención del Frío* y *Plan Prevención del Calor*, y del *Programa Atención para Familias en Situación de Calle*, así como los que dan cuenta de sus tres últimas afectaciones presupuestarias. También se requirió cierta información relacionada con la imprevista emergencia sanitaria mundial producida por la pandemia generada por el COVID-19.

En tal estado, frente al agravamiento de la situación de emergencia sanitaria, el 13, 14 y 27 de mayo de 2020 el frente actor peticionó diversas medidas cautelares relacionadas con ello y el 5 de junio del mismo año, en virtud de las consideraciones allí expuestas, se hizo lugar a aquellas y se ordenó al GCBA informar si existía un protocolo

específico para el funcionamiento y organización de los dispositivos de la red de alojamientos de la Ciudad y, en su caso, acompañarlos o, caso contrario, arbitrar los medios necesarios para proceder a su elaboración, así como otras diversas medidas relacionadas con la circunstancia puntual de pandemia (v. Actuación 14716703/2020 de autos).

Dicha resolución fue confirmada por la Sala I de la Cámara de Apelaciones del fuero en el marco del incidente caratulado “*DONDA PEREZ VICTORIA ANALIA Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE SOBRE INCIDENTE DE MEDIDA CAUTELAR - AMPARO – SALUD – OTROS*” Expte. N° 5484/2019-3, el 12 de agosto de 2020 (v. Actuación 15781863/2020).

En el ínterin, se efectuaron diversas presentaciones vinculadas con el cumplimiento de la medida cautelar mencionada y con la intervención de terceros en la causa, lo que motivó el dictado de las decisiones del 4 y 9 de julio de 2020 (Actuaciones 15636167/20 y 15651966/20) y del 3 de agosto de 2020 (Actuación 15744427/20).

Por su parte, en la misma fecha se intimó a la demandada a acompañar a la causa el relevamiento efectuado con relación a las personas en efectiva situación de calle –ya sea en virtud de lo dispuesto por el art. 4° inc. k de la ley 3706, por el operativo frío, o bien por los protocolos vigentes- debiendo especificar la cantidad de personas, su ubicación, composición y demás información recabada. Ello fue respondido por el GCBA el 8 de agosto del mismo año (v. Actuación 15776182/2020).

Frente a ello, y a las peticiones efectuadas por las partes en consecuencia, el 2 de septiembre del mismo año se volvió a intimar al GCBA a que informase: **a.** La cantidad de personas en efectiva situación de calle que fueron asistidas por el Programa Buenos Aires Presente, ofreciéndoles el ingreso inmediato a los distintos dispositivos de alojamiento con los que cuenta el GCBA desde el 20 de marzo de 2020 y **b.** Cuántas de esas personas asistidas, accedieron a la propuesta y cuántas no optaron por ingresar a dichos dispositivos, identificando si componen los grupos familiares, niñas y niños o adolescentes y, en consecuencia, si en caso de negativa se da intervención al CDNNyA (v. Actuación 15854990/2020).

A su turno, luego de una serie de actos procesales, el 16 de julio de 2021 (v. Actuación 1334636/2021) se ordenó el libramiento de un oficio al GCBA - DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES a fin de que informase, respecto de todos y cada uno de los inmuebles discriminados en el listado acompañado a las presentaciones del 25 de junio de 2021 (Actuaciones 1225525/2021) y del 8 de julio de 2021 (Actuación 1333637/2021):

a) Si los inmuebles allí indicados continuaban con destino de vivienda o, si por el contrario, su destino había sido modificado, debiendo indicar en su caso el motivo del cambio;

b) Cuáles se encuentran desocupados y cuáles ocupados legalmente, en su caso quiénes son las personas y/o familias que los ocupan, bajo qué modalidad y plazo estipulado de permanencia; y en el supuesto que sea a título oneroso tenga a bien indicar el monto del canon estipulado;

c) Cuáles son los inmuebles que se encuentran ocupados ilegítimamente, y en este caso, señale y especifique cuáles son las tareas que la Dirección General de Bienes del GCBA estaba llevando a cabo para su pronta recuperación; y



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 13 SECRETARÍA
N°26

DONDA PEREZ, VICTORIA ANALIA Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - SALUD-OTROS

Número: EXP 5484/2019-0

CUIJ: EXP J-01-00035244-2/2019-0

Actuación Nro: 317413/2025

d) Cuáles de los inmuebles se encuentran emplazados en edificios sin barreras arquitectónicas para el ingreso de personas en sillas de ruedas, tanto en los espacios comunes y ascensores así como también al interior de los inmuebles.

En tal estado, y, luego de una serie de incidencias, la causa fue abierta a prueba el 24 de agosto de 2021 (v. actuación 1647178/2021).

Con posterioridad a ello, el 8 de febrero de 2022 se hizo lugar parcialmente a la denuncia de hecho nuevo formulada el 5 de noviembre de 2021 por las coactoras LAURA GONZÁLEZ VELASCO, ACIJ y CELS relacionadas la toma de “La Containera” - un basural del barrio Padre Mujica en la Villa 31- el 30 de junio de 2021 y se tuvo presente la documentación acompañada.

Se efectuaron numerosos actos relacionados con las medidas de prueba ordenadas en la causa y finalmente, mediante Actuación 559571/2023, el MINISTERIO PÚBLICO DE LA DEFENSA recordó la pretensión de fondo del frente actor y manifestó que la cuestión a definir en estas actuaciones no radica en obtener el reconocimiento de un déficit que resulta evidente sino en poder mensurar su gravedad para lograr arribar a soluciones ajustadas a derecho. Agregó que “[p]recisamente por ello, además de reflejar el claro incumplimiento de las previsiones de la ley 3706, la pretensión inicial se orientó a obtener medidas concretas que permitan modificar el estado de hecho actual”.

En este sentido, formuló un análisis de la prueba producida en la causa y destacó que “[c]omo se ha visto en el análisis de los oficios referidos a las renovaciones de programas tanto administrativas como judiciales, el GCBA no ha demostrado poseer información completa y sistematizada que le permita trazar un esquema de abordaje en la materia. Precisamente este mismo inconveniente se presenta con relación a los inmuebles de referencia, en tanto los listados aportados por la Administración reflejan una desorganización absoluta en respecto del patrimonio del Estado. En consecuencia, mal puede el GCBA oponer una defensa basada en recursos insuficientes si no es capaz de rendir cuentas respecto a cuál es su real volumen”. Y en este sentido solicita se ordene al Gobierno de la Ciudad actualizar, sistematizar y colocar a disposición de la ciudadanía los datos relativos a la administración y disposición de los bienes inmuebles de la Ciudad, en cumplimiento con las previsiones del artículo 4° de la ley 3706 y de la normativa que garantiza el acceso a la información pública.

Tales manifestaciones y peticiones se hicieron saber a las partes y, una vez producida la totalidad de la prueba ordenada en esta causa y su conexas, se confirieron las vistas finales.

En esta instancia, el MINISTERIO PÚBLICO TUTELAR se pronunció sobre el fondo de la cuestión mediante dictamen obrante en la Actuación 1563951/2023 y

petición se condene a la demandada a: a) Adecuar la red socio-asistencial de alojamiento que actualmente dispone la Ciudad a fin que se permita a quienes la utilizan superar la efectiva situación de calle. b) Adecuar la asistencia económica de acuerdo a lo previsto en el artículo 8° de la ley 4036 a fin que permita a los beneficiarios superar la efectiva situación de calle. c) Adoptar servicios socio-asistenciales de alojamiento alternativos a los paradores nocturnos que dispone actualmente la Ciudad con el fin de hacer frente al hecho de que una parte de las personas en situación de calle se rehúsa a acudir a los mismos. d) Disponer de dispositivos de alojamiento y/o centros de integración exclusivos para personas trans en situación de calle o en riesgo de estarlo. e) Adoptar políticas puntuales destinadas a aquellos grupos familiares en situación de calle o en riesgo de estarlo, compuesto por niños, niñas y adolescentes. f) Adoptar las medidas conducentes a fin de garantizar que cada una de las vías de asistencia cuenten con una adecuada y efectiva implementación de las políticas descriptas en la ley 3706 a fin de establecer un abordaje integral que posibilite superar la situación de calle o el riesgo a la misma de las personas beneficiarias. g) Elaborar, en el plazo que prudencialmente se le fije, un Plan Integral de Protección de las Personas en Situación de Calle, con su correspondiente asignación presupuestaria, que prevea en forma precisa el cumplimiento e implementación progresiva de la ley 3706. h) Actualizar y sistematizar la información relativa a los inmuebles ociosos a los fines de cumplir con las disposiciones establecidas en el artículo 4° inciso i) de la ley 3706 y de la normativa que garantiza el acceso a la información pública.

Por su parte, el MINISTERIO PÚBLICO FISCAL consideró que *“el objeto perseguido en la demanda bajo examen, tal como se encuentra expuesto, excede los márgenes que la Constitución local fija para la noción de ‘causa’ judicial”* (v. Actuación 1667178/2023). Fundamentó su postura en el hecho de que *“la defensa de tales derechos depende de las características individuales de cada sujeto alcanzado por las prestaciones brindadas a tales fines”* y si bien consideró el derecho a la vivienda difuso por naturaleza y capaz de abordarse colectivamente entendió que en el caso no se cumple con los recaudos de admisibilidad delineados para ese tipo de pretensiones ya que no se ha demostrado la existencia de un hecho único susceptible de ocasionar una lesión homogénea *“en mi criterio, no podría afirmarse que la afectación resulta homogénea para todos los integrantes del colectivo y/o que las prestaciones brindadas por el Gobierno de la Ciudad resulten insuficientes en todos los supuestos involucrados.”* En igual sentido sostuvo que la acción no se encuentra configurada en sus aspectos colectivos, ya que no se observa que la sentencia pretendida pueda ser efectiva y suficiente para garantizar las soluciones habitacionales y revertir la situación de cada uno de los integrantes del colectivo. Refirió a lo resuelto por el Tribunal Superior de Justicia en los autos *“CBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en/ Donda Pérez, Victoria y otros c/ GCBA s/ amparo”*, Expte N° 17599/2019 y concluyó que en autos se pretende la reformulación de una política pública en materia habitacional con carácter integral y general, prescindiéndose del análisis de las circunstancias particulares de los integrantes del colectivo y que la sentencia a dictarse redundaría en numerosas dificultades en *“la etapa de ejecución para articular y mecanizar su cumplimiento, lo que afectaría indudablemente la tutela judicial efectiva de los miembros del colectivo actor, quienes —a su vez— se verían obstaculizados de iniciar reclamos individuales a los mismos fines que aquí se persiguen sin excluirse del proceso.”*

Finalmente, fueron llamados los autos a sentencia.



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 13 SECRETARÍA
N°26

DONDA PEREZ, VICTORIA ANALIA Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - SALUD-OTROS

Número: EXP 5484/2019-0

CUIJ: EXP J-01-00035244-2/2019-0

Actuación Nro: 317413/2025

Y CONSIDERANDO:

5. Que, ante todo, cabe recordar que la presente acción de amparo colectivo fue entablada por habitantes de la ciudad, asociaciones civiles y el Ministerio Público de la Defensa a fin de lograr el acabado cumplimiento de lo previsto por las leyes 3706 y 4036 y de hacer cesar la omisión por parte de la demandada de proteger integralmente a las personas que se encuentran en situación de calle o en riesgo a estarlo, para lo cual se efectuaron diversas peticiones puntuales.

Ello así, dadas las particularidades que se hacen presentes en el debate de autos y el planteo introducido por la Sra. Fiscal en su dictamen final en cuanto a la ausencia de caso judicial, he de expedirme, en primer lugar, sobre la procedencia de la vía intentada y configuración de los recaudos necesarios para que resulte admisible el proceso colectivo desde el plano formal, para luego –en su caso- adentrarme a la cuestión de fondo.

Desde esta perspectiva, conviene remarcar que el marco normativo de la acción de amparo ha sido establecido por el artículo 43 de la Constitución Nacional y el artículo 14 de la Constitución de la Ciudad y reglado en sus aspectos procesales por la ley 2145.

De este modo la Constitución de la Ciudad establece que este remedio judicial, de carácter rápido y expedito, permite cuestionar *“todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares que, en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, 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 los que la Ciudad sea parte”*. Esta es la norma que fija los requisitos de procedencia de la acción de amparo.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado que la *arbitrariedad o ilegalidad manifiesta* requiere que la lesión de los derechos o garantías reconocidos resulte del acto u omisión de la autoridad pública en forma clara e inequívoca, sin necesidad de un largo y profundo estudio de los hechos o de un amplio debate o prueba (*Fallos* 306: 1253; y 307: 747).

Luego, resulta procedente cuando la acción u omisión cuestionada reúna *prima facie* los caracteres de ilegitimidad o arbitrariedad y ocasione una lesión, restricción, alteración o amenaza de derechos o garantías constitucionales o legales. A su vez, es preciso que se presente una situación que dé mérito a la tramitación de esta vía sumarísima y libre de formalidades procesales, de modo tal que conforme a la prudente

ponderación de las circunstancias del caso se advierta que remitir el examen de la cuestión a los procedimientos administrativos o judiciales ordinarios puede ocasionar un daño grave e irreparable al titular del derecho presuntamente lesionado. Precisamente por esta última consecuencia la acción de amparo ha sido erigida como garantía constitucional, prevista para tutelar de modo rápido y eficaz los derechos y las garantías y en ello consiste su específica idoneidad como vía procesal.

No se trata de una acción *excepcional* o *heroica*, sino que tal “*excepcionalidad*” sólo puede entenderse “*como una especificación del principio de que, en un Estado de Derecho, también son o deberían ser ‘excepcionales’ las amenazas, restricciones, alteraciones o lesiones de derechos y garantías constitucionales por actos emanados de las autoridades públicas. La calificación de vía excepcional no puede provocar, en cambio, restricciones injustificadas para la admisión de la acción*” (Voto de la Dra. Alicia Ruiz, en autos “*Vera, Miguel Ángel*”, TSJ, resueltos el 4 de mayo de 2001).

La existencia de una actuación u omisión que se considera irregular, por afectar derechos de raigambre constitucional, hace admisible esta vía cuando lo hace en forma manifiesta. En efecto, en el caso, el frente actor consideran que el insuficiente y/o ineficaz obrar de la demandada constituye una *ilegitimidad* de rango constitucional que repercute de modo directo en el derecho a la vivienda de las personas en situación de calle o en riesgo a estarlo, es decir, en uno de los sectores más vulnerables de la población. La cuestión se vincula entonces, principalmente, con los derechos que surgen de los artículos 14 bis y 75 inc. 22 de la Constitución Nacional; 10, 17, 18, 20, 31 y cc. de la Constitución de la Ciudad.

A lo expuesto cabe agregar que, en virtud del modo en que se ha planteado el conflicto de autos, no se requiere la producción de prueba compleja, por lo que no puede predicarse que la elección de esta vía procesal redunde en la vulneración de las posibilidades de defensa de la parte demandada.

De esta manera queda configurada una aparente lesión a derechos constitucionales, que permiten considerar presentes los recaudos constitucionales del amparo y así concluir que esa vía procesal resulta admisible desde el plano formal.

6. Que determinada la procedencia de la vía procesal del amparo, viene al caso recordar que los procesos colectivos no se encuentran reglados más que en sus aspectos generales por vía jurisprudencial y, en esta Ciudad, por las pautas contenidas en el Reglamento modificado por el Acuerdo Plenario 4/2016 de la Cámara de Apelaciones del fuero.

Dicho reglamento define como proceso colectivo a todo aquel en el que se debatan derechos o intereses colectivos, aquellos en los que la legitimación activa se funde en lo dispuesto en el art. 14, segundo párrafo, de la Constitución de esta Ciudad, así como los que tengan por objeto bienes colectivos y los que promuevan la tutela de intereses individuales homogéneos, cualquiera que fuese la vía procesal escogida.

Por su parte, en lo que hace estrictamente al caso de autos, debe mencionarse que en la causa “*Halabi*” la Corte Suprema de Justicia de la Nación establece los requisitos mínimos de los procesos colectivos a la vez que delimita con claridad tres categorías de derechos: los individuales, los de incidencia colectiva que tienen por objeto



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 13 SECRETARÍA
N°26

DONDA PEREZ, VICTORIA ANALIA Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - SALUD-OTROS

Número: EXP 5484/2019-0

CUIJ: EXP J-01-00035244-2/2019-0

Actuación Nro: 317413/2025

bienes colectivos y los de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos (CSJN Fallos 332:111).

Indicó que en todos los supuestos la configuración de la existencia de un “caso” es imprescindible, sin perjuicio de lo cual agregó que *“el ‘caso’ tiene una configuración típica diferente en cada uno de ellos, siendo ello esencial para decidir en cada una de las pretensiones”*.

Así pues, en lo que atañe a los derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos, estipuló que su procedencia requiere la verificación de una causa fáctica común, una pretensión procesal enfocada en el aspecto colectivo de los efectos de ese hecho y la constatación de que el ejercicio individual no aparece plenamente justificado o que existe un fuerte intereses estatal en su protección por su trascendencia social –por referirse a materias tales como, por ejemplo, la salud- o por las particulares características de los sectores afectados, como ser los grupos que tradicionalmente han sido postergados, o en su caso, débilmente protegidos. Asimismo, para su procedencia formal, debe precisarse el grupo o colectivo afectado, la idoneidad de quien pretende asumir su representación y la existencia de un planteo que involucre cuestiones de hecho y derecho que sean comunes y homogéneas a todo el colectivo (considerandos 13 y 20 de “Halabi”).

En sentido similar, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad ha sostenido en los autos “Barila, Santiago c/GCBA s/amparo (art. 14 CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido”, sentencia del 4 de noviembre de 2009, que: *“Ese esquema que ha comenzado a desarrollar la CSJN, en parte, según quedó señalado, es aprovechable por nosotros en la medida que está comprendido por la legitimación expandida que regula el art. 14 de la CCABA que, sin embargo, no se agota con la clasificación de las tres categorías ya enunciadas. El constituyente local, además del Defensor del Pueblo y las Asociaciones a que alude el art. 43 de la CN, autorizó a cualquier habitante a interponer acción de amparo ‘cuando la acción se ejerza contra alguna forma de discriminación, o en los casos en que se vean afectados derechos o intereses colectivos, como la protección del ambiente, del trabajo y la seguridad social, del patrimonio cultural e histórico de la Ciudad, de la competencia, del usuario o del consumidor”*.

7. Que al analizar el supuesto de autos desde dicha perspectiva se constata que el grupo afectado se encuentra debidamente precisado y se conforma por las personas en situación de calle o en riesgo de situación de calle.

Se corrobora, asimismo, que la alegada afectación a dicho grupo provendría de una causa fáctica común: el incumplimiento de las leyes 3706 y 4036 y la

supuesta omisión por parte de la demandada de proteger integralmente a dicho grupo, puntualmente, en lo que atañe a su derecho a la vivienda.

Así pues, resulta claro que nos encontramos frente a un conflicto que no involucra a un *bien colectivo* sino a derechos individuales enteramente divisibles afectados por una *causa fáctica homogénea*, por lo que –a diferencia de lo sostenido por la Sra. Fiscal- en estos supuestos no resulta exigible una *lesión homogénea* (v. página 11/14 del dictamen fiscal) sino que la homogeneidad se hace presente en los numerosos intereses individuales afectados por un mismo hecho o normativa. Al respecto ha dicho el máximo Tribunal que “*la existencia de una causa o controversia, en estos supuestos, no se relaciona con el daño diferenciado que cada sujeto sufre en su esfera, sino con los elementos homogéneos que tiene esa pluralidad de sujetos al estar afectados por un mismo hecho*” (CSJN “*Halabi*” considerando 13).

Es que, justamente por ello, la admisibilidad de este tipo de procesos colectivos se encuentra condicionada, además, a que la pretensión procesal se enfoque en el aspecto colectivo de los efectos de ese hecho y no en la afectación individual de cada uno de los integrantes del grupo afectado, recaudo que también puede verificarse en el presente caso.

En efecto, como ha sido detallado al inicio, la pretensión de autos no refiere a casos particulares, no apunta a la situación particular de vivienda de cada persona o personas determinadas sino que aborda las cuestiones colectivas que afectan al grupo en cuestión en lo que atañe a su derecho a una vivienda, como ser, el estado de la red socio-asistencial de alojamiento, la adecuación de la asistencia económica a las previsiones del art. 8° de la ley 4036, un tratamiento adecuado a las características de cada uno de los subgrupos, la efectiva implementación de las políticas descriptas en la ley 3706 a fin de brindar un abordaje integral, etc. Así pues, la alegada “*reformulación integral y con carácter general de la implementación de las políticas públicas desplegadas por la Administración local en materia de vivienda y salud a favor del colectivo de personas en situación de calle o en riesgo a estarlo*” a la que alude la Sra. Fiscal en el punto IV.B. de su dictamen no es más que su interpretación sobre las pretensiones puntuales que el frente actor plantea, cuyo análisis no exige una evaluación de la “*particular situación individual y/o familiar*” de cada persona sino, justamente, de los efectos colectivos del cuestionado obrar de la demandada que afectan a numerosos intereses individuales del colectivo compuesto por personas en situación de calle o en riesgo a estarlo.

Por otro lado, puede apreciarse con claridad que el sector afectado lo constituye un grupo de extrema vulnerabilidad históricamente postergado –las personas en situación de calle o en riesgo de situación de calle- y que los derechos cuya protección se pretende ostentan una trascendencia social tal que despierta un fuerte interés estatal, por lo que el presupuesto atinente a ello también se encuentra configurado en el caso.

En este punto, no ha de perderse de vista que el derecho a la vivienda constituye un derecho humano fundamental y necesario para el ejercicio de otros derechos, para el desarrollo integral del ser humano y la determinación del propio plan de vida. La carencia de vivienda priva a la persona no solo de un lugar donde dormir, sino de un hogar en donde vivir, lavar, higienizarse; del sentido de pertenencia a un barrio y entorno social donde construir relaciones y desplegar su plan de vida. Y, desde el plano colectivo, se traduce en una segregación social y espacial que profundiza la situación de



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 13 SECRETARÍA
N°26

DONDA PEREZ, VICTORIA ANALIA Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - SALUD-OTROS

Número: EXP 5484/2019-0

CUIJ: EXP J-01-00035244-2/2019-0

Actuación Nro: 317413/2025

vulnerabilidad al ser muchas veces objeto de estigmatización, discriminación y/o criminalización. Por otro lado, sabido es el impacto directo que genera en la salud y la menor expectativa de vida de quienes no tienen acceso a una vivienda. Esta problemática se agudiza con el aumento año a año de personas en situación de calle o en riesgo a situación de calle, de ahí el interés estatal y la importancia de su abordaje no solo desde el plano individual sino colectivo y estructural.

Así pues, ya habiéndose verificado la existencia de una causa fáctica común (el incumplimiento de las leyes 3706 y 4036 y la pretendida omisión por parte de la demandada de proteger integralmente a dicho grupo en lo que respecta a su derecho a la vivienda), que la pretensión procesal se encuentra enfocada en el aspecto colectivo de los efectos de ese hecho (estado de la red socio-asistencial de alojamiento, adecuación de la asistencia económica a las previsiones del art. 8° de la ley 4036, tratamiento adecuado a las características de cada uno de los subgrupos, entre otros), la existencia de un fuerte interés estatal en la protección de los derechos cuya protección se pretende debido a su trascendencia social y las particularidades del grupo afectado, históricamente postergado, así como la claridad en la determinación de dicho grupo, solo resta adentrarse al estudio de la legitimación activa de quienes han interpuesto esta acción, es decir, la idoneidad de quien pretende asumir la representación del grupo.

8. Que con relación a ello, en el citado fallo “*Halabi*” la CSJN efectuó un extenso desarrollo y concluyó que “*es perfectamente aceptable dentro de esquema de nuestro ordenamiento que un afectado, el Defensor del Pueblo o determinadas asociaciones deduzcan, en los términos del ya citado artículo 43, una acción colectiva*”, siempre que se verifique idoneidad para asumir la representación y se implementen adecuadas medidas de publicidad.

Ahora bien, en este punto resulta indispensable recordar lo normado por el segundo párrafo del art. 14 de la CCABA, puesto que se involucran derechos respecto de los cuales dicha norma fundamental ha previsto expresamente un tipo de legitimación procesal activa ampliada.

Es que el art. 14 de la CCABA determina específicamente que “[e]stán legitimados para interponerla [la acción de amparo] cualquier habitante y las personas jurídicas defensoras de derechos o intereses colectivos, cuando la acción se ejerza contra alguna forma de discriminación, o en los casos en que se vean afectados derechos o intereses colectivos, como la protección del ambiente, del trabajo y la seguridad social, del patrimonio cultural e histórico de la ciudad, de la competencia, del usuario o del consumidor”.

Ello impacta en las categorías que tradicionalmente estructuran el proceso (cfme. lo sostuviera el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad en los autos “*Barila*” precitados) y ha llevado a una ampliación del concepto de “*caso judicial*”, en tanto el constituyente ha fraccionado la identidad que se exigía con anterioridad entre quien revestía el carácter de titular del derecho afectado y quien poseía aptitud procesal para reclamar por él, para así expandir la legitimación activa tanto a las personas jurídicas defensoras de derechos o intereses colectivos como a cualquier habitante.

En este sentido, en el antecedente precitado “*Barila*”, en el que un particular cuestionaba la falta de cumplimiento de la norma constitucional que establece un cupo de personas con necesidades especiales en la planta de personal del estado de la Ciudad, el máximo tribunal local reconoció la legitimación procesal de “*cualquier habitante*”, en el entendimiento de que, en este aspecto, la Constitución local optó por un modelo propio, posibilitando un acceso a la justicia todavía más amplio, por vía del amparo colectivo. De tal suerte, que el “*caso o controversia*” en la Ciudad, en los supuestos en los que por vía de amparo se debatan derechos o intereses colectivos o se cuestione alguna forma de discriminación, no se agota en la existencia de un interés personal más o menos directo, sino que —por el contrario— se ha priorizado la posibilidad de su defensa a la ciudadanía.

En una misma línea, ha señalado que “*el art. 14 CCBA posibilita legitimaciones de personas no afectadas singularmente por el obrar arbitrario o con ilegalidad manifiesta*” que lo cuestionen por vía de amparo en supuestos en que se invoque la vulneración de un derecho de incidencia colectiva (TSJ, Expte. n° 4809/06 “*Dr. Ricardo Monner Sanz c/ GCBA s/ amparo [art. 14 CCABA] s/ recurso de inconstitucionalidad concedido*” y acumulado, del 6 de octubre de 2006, considerando 3 del voto de la mayoría), como sucede en el supuesto de autos, en el que se plantean derechos de incidencia colectiva referente a intereses individuales homogéneos.

Así también, cabe advertir que el Tribunal Superior de Justicia sostuvo que más allá de que tanto la Constitución nacional como la porteña utilizan el término “*causa*” para delimitar la función de sus respectivos poderes judiciales, lo cierto es que la Ciudad, como cualquier provincia, puede escoger un criterio más amplio que la Nación para delimitar el universo de asuntos susceptibles de ser resueltos por sus jueces. No, en cambio, uno más estrecho (Voto del Dr. Luis F. Lozano, en autos “*GCBA s/queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en Asociación Argentina de Agencias de Publicidad c/GCBA s/impugnación de actos administrativos*”, Expte. N° 4889/06, del 12 de junio de 2007).

Desde esta perspectiva, vale recordar que en el caso se pone en debate cuestiones que atañen al derecho a la vivienda de las personas en situación de calle y en riesgo de situación de calle (art. 10, 17, 18, 20, 31y cc. CCABA y leyes 3706 y 4036).

En dicho marco, el GCBA ha desconocido legitimación activa a las actoras DONDA, VELAZCO y SULEIMAN, aunque no extendió el planteo ni a las Asociaciones intervinientes y al Ministerio Público de la Defensa.

Como fundamento, esgrimió que “*el derecho a la información no se desprende de una interpretación forzada de la ley 3706*” pero omitió identificar la supuesta pretensión de autos que buscaría obtener información.



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 13 SECRETARÍA
N°26

DONDA PEREZ, VICTORIA ANALIA Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - SALUD-OTROS

Número: EXP 5484/2019-0

CUIJ: EXP J-01-00035244-2/2019-0

Actuación Nro: 317413/2025

Por otro lado, alegó que las amparistas mencionadas no “*sufren una lesión directa sobre sus propios intereses*” lo que considera “*insuficiente para sostener la legitimación*”. Ahora bien, tal como fue descripto recientemente, en procesos colectivos como el de autos, en los que se encuentran involucrados derechos de incidencia colectiva -en el caso particular, referentes a intereses individuales homogéneos- su defensa no se encuentra reservada a quienes padecen la lesión invocada de manera directa, sino que puede ser ejercida por cualquier habitante.

Asimismo, si bien en el punto IV.2.1 de su contestación de demanda el GCBA sostuvo que ninguna de las actoras “*ostentan la representación de los intereses colectivos homogéneos, cuya defensa intentan promover con la presente acción*” luego desconoció la existencia de homogeneidad de intereses por entender que “*el derecho que se reclama es individual y no está demostrado que el mismo no pueda ser ejercido en forma personal y divisible por aquellas personas que tengan un interés en hacerlo*”.

Sin embargo, no ofreció argumento alguno para dar sustento a tal afirmación ni para refutar el planteo central de la pretensión de la causa: que el obrar irregular de la demandada afecta a numerosas personas en situación de calle o en riesgo de situación de calle en su goce mínimo de derecho a la vivienda. Es que, como se ha dicho ya, no se trata -en el caso- de la protección concreta a la que cada persona pudiera aspirar para sí misma con relación a tal derecho, lo que claramente puede ser ejercido por cada quien, sino de resguardar los aspectos colectivos vinculados a tal derecho para que cada persona o grupo de personas cuente con las condiciones generales adecuadas para su goce particular y/o, en su caso, su defensa.

La demandada, en cambio, solo citó de manera genérica jurisprudencia y luego concluyó que las pretensiones interpuestas refieren a “*cuestiones de neto contenido político y/o administrativo, cuya determinación corresponde en forma exclusiva a los poderes políticos de la CABA*” sin explicar por qué, por ejemplo, reclamar por la adecuación de la red de alojamiento o del subsidio habitacional previsto por el decreto 690/2016 a lo normado por el art. 8 de la ley 4036 importan –por sí mismas, y más allá de su procedencia o no- cuestiones de neto contenido político que escapan a todo control de legalidad y/o razonabilidad. Vale recordar en este punto lo sostenido por el tribunal cimero en cuanto a que si bien la Constitución asigna a los Poderes Ejecutivo y Legislativo –en el ámbito de sus respectivas competencias- las facultades para implementar los programas o alternativas destinadas a hacer operativo el derecho a la vivienda y al hábitat adecuado, tales obligaciones de hacer a cargo del Estado con operatividad derivada “*están sujetos al control de razonabilidad por parte del Poder Judicial*” (CSJN “Q. C., S. Y.” Fallos 335:452).

De este modo, en atención al desarrollo efectuado hasta el momento y en el considerando que antecede, ante la indubitada habilitación otorgada por el art. 14 de la CCABA, no puede más que concluirse que las actoras DONDA, VELAZCO y SULEIMAN se encuentran legitimadas para interponer la presente acción de amparo.

Por su parte, y sin perjuicio de que no se hicieron cuestionamientos con relación a la legitimación de las asociaciones intervinientes en la causa, corresponde destacar que de los estatutos sociales agregados al expediente se observa que entre sus objetivos se encuentra “*promover la justicia social y espacial, la defensa de los grupos vulnerados, la protección y respeto al ambiente, igualdad y no discriminación... la defensa y protección de los derechos humanos, así como todos los derechos reconocidos en la Constitución Nacional, en los Instrumentos Internacionales, en las constituciones locales y en las leyes y normas inferiores*” (ASOCIACIÓN CIVIL OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA CIUDAD; cfme fs. 286 y 494), “*Asistir a las víctimas de violaciones a los derechos humanos fundamentales poniendo a su disposición profesionales debidamente matriculados para el ejercicio de las acciones administrativas o judiciales que tiendan a la reparación de la justicia lesionada*” (ASOCIACIÓN CIVIL CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS); cfme. fs. 356), “*defender los derechos de las minorías y grupos desventajados por su posición o condición social o económica ... los derechos reconocidos en la constitución nacional y aquellos de incidencia colectiva en general*” (ASOCIACIÓN CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA - A.C.I.J; cfme fs. 585), por lo que también resulta procedente tener por acreditada la idoneidad de las asociaciones indicadas para representar al colectivo afectado.

Finalmente, solo resta recordar que el MINISTERIO PÚBLICO DE LA DEFENSA interviene en la causa de acuerdo a las previsiones del art. 125 de la Constitución de la Ciudad, el que determina que “*Son funciones del Ministerio Público: 1. Promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad, conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica*” y de la ley 1903, que dispone que su “*función esencial consiste en promover la actuación de la Justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad, velar por la normal prestación del servicio de justicia y procurar ante los tribunales la satisfacción del interés social*” (art. 1°) así como en “*Intervenir en todos los asuntos en los que se hallaren involucrados el interés de la sociedad y el orden público. 2. Promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad... 6. Velar por la observancia de la Constitución Nacional, los Tratados Internacionales, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y las leyes nacionales y locales... 10. Ejercer la defensa de la persona y los derechos de los justiciables toda vez que sea requerida en las causas contravencionales, penales o de otros fueros, cuando aquellos fueren pobres o estuvieren ausentes*” (art. 17).

De este modo, resulta palmario que nos encontramos frente a un claro *caso judicial* relativo a derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos que cumple con los recaudos de procedencia formal, lo que impone adentrarse al estudio de la cuestión de fondo planteada.

9. Que, así las cosas, cabe recordar -en primer lugar- que los jueces no están obligados a pronunciarse sobre todos los argumentos esgrimidos por las partes, ni hacer referencia a la totalidad de la prueba producida, sino que basta que valoren las que sean conducentes para la correcta composición del litigio (cfme. art. 310 del CCAyT;



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 13 SECRETARÍA
N°26

DONDA PEREZ, VICTORIA ANALIA Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - SALUD-OTROS

Número: EXP 5484/2019-0

CUIJ: EXP J-01-00035244-2/2019-0

Actuación Nro: 317413/2025

CSJN, Fallos, 272:225, 276:132, 287:230, entre otros; FENOCHIETTO, CARLOS EDUARDO, *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación*, Buenos Aires, Astrea, 1999, p. 584).

Dicho esto, y en lo que concierne a la normativa aplicable al caso de autos, se ha de destacar que la Constitución Nacional dispone en su artículo 14 bis, tercer párrafo, que “[e]l Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: [...] el acceso a una vivienda digna”.

Este derecho también ostenta reconocimiento expreso en tratados internacionales de jerarquía constitucional (cfme. art. 75 inc. 22 CN). Así, la Declaración Universal de Derechos Humanos establece en su artículo 25.1 que “*toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud, el bienestar, y en especial [...] la vivienda...*”. Por su parte, el artículo XI de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre expresa que “*toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a [...] la vivienda...*”. En igual sentido, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales prevé en su artículo 11 que “*los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados.*”

Igualmente, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires recepta con indudable amplitud este derecho.

Así, el artículo 31 dispone que “[l]a Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello: 1) Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos; 2) Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva; 3) Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones”.

Ello resulta concordante, a su vez, con lo dispuesto en el artículo 17 de la CCABA, que establece el deber de la Ciudad de desarrollar políticas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos. Este deber de reconocimiento y tutela reviste aún mayor relevancia cuando se trata de los miembros de la sociedad que tienen su ámbito de autonomía reducido por razones de exclusión social.

La Cámara del fuero ha señalado en numerosas oportunidades que, de acuerdo al marco constitucional y legal, todos los habitantes de la Ciudad gozan de un derecho constitucional de acceso a una vivienda digna, entendido no como el derecho a obtener la propiedad de ella, sino como el de vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte, es decir, la disposición de un espacio físico adecuado. Así, en numerosos precedentes vinculados con el derecho a la vivienda, se ha señalado que tal derecho ha recibido expresa recepción en nuestro ordenamiento constitucional y legal (Sala I *in re* "Victoriano, Silvana y otros c/GCBA s/ amparo", exp. 3265; "Basta, María Isabel c/GCBA s/amparo", exp. 3282; "Báez, Elsa Esther s/amparo", exp. 2805; "Silva Mora, Griselda c/GCBA s/amparo", exp. 2809; entre otros precedentes; Sala II *in re* "Ramallo, Beatriz c/GCBA s/amparo", exp. 3260; "Sequeira, Rubén Delicio y otros c/GCBA s/amparo", exp. 15546; "Fernández, Analía Belén c/GCBA s/amparo", exp. 20855, entre muchos otros). Enfáticamente, ha dicho la jurisprudencia que "[l]os habitantes de la Ciudad de Buenos Aires son titulares de un derecho constitucional de acceso a la vivienda y, a su vez, existe una obligación exigible a cargo del Estado de satisfacer ese derecho –ya sea a través de prestaciones positivas o negativas" (Sala I del fuero, "Mansilla, María Mercedes c/GCBA s/amparo", del 13 de octubre de 2006, voto de los Dres. CORTI y BALBÍN).

En este orden de ideas, la efectiva vigencia de un derecho requiere, en algunos casos determinados, prestaciones positivas por parte del Estado. Como señala la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, "[e]l Estado no sólo debe abstenerse de interferir en el ejercicio de los derechos individuales sino que tiene además, el deber de realizar prestaciones positivas, de manera tal que el ejercicio de aquéllos no se torne ilusorio" (CSJN, "Asociación Benghalensis y otros c/Ministerio de Salud y Acción Social –Estado Nacional- s/Amparo Ley 16.986", sentencia del 1º de junio de 2000, Causa A.186 LXXXIV).

También se admitió que el derecho a la vivienda, al igual que los restantes derechos sociales, implica para las autoridades diferentes niveles de obligaciones, a saber; por un lado, obligaciones de respetar y proteger, que requieren que el Estado no adopte medidas que impidan o dificulten su goce y, a su vez, que garantice que terceros no priven a las personas del derecho a la vivienda; por el otro, obligaciones de realizar y promover, que implican el deber estatal de planificar y ejecutar actividades que fortalezcan el acceso de la población a la vivienda, de manera tal que quienes se encuentran en una situación de pobreza puedan superar la crisis y asegurarse una vivienda por sus propios medios. Dentro de ese campo se inscriben todas las iniciativas legales y administrativas adoptadas para facilitar su concreción, entre ellas, obviamente, los planes de vivienda. Por otro lado, se puso especialmente de resalto que constituye un principio cardinal del Estado de Derecho la circunstancia de que, frente a toda exigencia constitucional o legal, la administración no está facultada, sino obligada a actuar en consecuencia (CCAyT, Sala I, "Mansilla María Mercedes c/ GCBA s/ amparo", exp. 13817/0, del 13 de octubre de 2006).

Tal reconocimiento fue abonado por el máximo tribunal nacional, quien estableció que el derecho de acceso a una vivienda digna y el deber de protección de sectores especialmente vulnerables no son meras declaraciones sino que constituyen normas jurídicas operativas con vocación de efectividad que consagran obligaciones de hacer a cargo del Estado, en tanto la Constitución Nacional "reconoce derechos humanos para que éstos resulten efectivos y no ilusorios, pues el llamado a reglamentarlos no



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 13 SECRETARÍA
N°26

DONDA PEREZ, VICTORIA ANALIA Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - SALUD-OTROS

Número: EXP 5484/2019-0

CUIJ: EXP J-01-00035244-2/2019-0

Actuación Nro: 317413/2025

puede obrar con otra finalidad que no sea la de darles todo el contenido que aquella les asigne”- (CSJN *in re* “Q.C., S.Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo”, sentencia del 24 de abril de 2012).

Por todo ello, y de acuerdo con los argumentos antes señalados, se ha sostenido reiteradamente que el derecho a la vivienda implica, por su naturaleza, un deber de las autoridades públicas de garantizar un nivel mínimo de efectiva vigencia.

Desde otra perspectiva, la *Carta Mundial de Derecho a la Ciudad* – Quito 2004– amplía el paradigma tradicional del derecho a la vivienda al reparar en su realidad territorial y social. Es decir, en las implicancias que la vivienda –por sus características, la zona en la que se encuentra emplazada, o más aún por su carencia– imprime en el ejercicio de los restantes derechos fundamentales.

Así reconoce a todos los ciudadanos el *Derecho a la Ciudad*, entendido éste como el derecho al usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Lo define como un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado (v. Parte I Art. 1.2). A su vez, en la parte III Art. XIV. 6 establece que “*Todos(as) los(as) ciudadanos(as), en forma individual, en pareja o en grupo familiar sin hogar tienen derecho a exigir de las autoridades la efectiva implementación del derecho a la vivienda adecuada de forma progresiva y mediante aplicación de todos los recursos disponibles. Los albergues, los refugios y el alojamiento de cama y desayuno podrán ser adoptados como medidas provisorias de emergencia, sin perjuicio de la obligación de proveer una solución de vivienda definitiva*”.

Tales premisas encuentran andamiaje en el Plan Urbano Ambiental, sancionado por la ley 2.930, el que tiene como objetivo “*constituirse en el soporte del proceso de planeamiento y gestión de la Ciudad, como política de Estado, a partir de la materialización de consensos sociales sobre los rasgos más significativos de la ciudad deseada y la transformación de la ciudad real, tal que dé respuesta acabada al derecho a la Ciudad para todos sus habitantes*” (art. 3).

Entre sus propuestas territoriales menciona al Hábitat y Vivienda, y promueve la promoción de políticas de vivienda asequible para la población en situación de déficit habitacional, “*a través de las siguientes acciones: 1. Facilitar la resolución habitacional de los sectores socioeconómicos con dificultades de acceso al mercado inmobiliario. 2. Implementar e intensificar las acciones de mejoramiento de las situaciones habitacionales críticas que puedan ser resueltas sin traslado (urbanización*

de villas; regulación de intrusiones; mejoras en inquilinatos, hoteles y pensiones; resolución de conjuntos habitacionales). 3. Implementar soluciones de las restantes situaciones habitacionales (ocupación del espacio público; casas y edificios tomados) asignando a dicho fin el uso de inmuebles fiscales (predios resultantes de las expropiaciones, autopistas, etcétera)” (art. 8.4).

10. Que, por otro lado, en consonancia con las disposiciones recientemente analizadas, la legislatura de la Ciudad sancionó en el año 2010 la ley 3.706, de Protección y Garantía Integral de los Derechos de las Personas en Situación de Calle, con el objeto de proteger integralmente y operativizar los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle.

A tal fin aclara que *“se consideran personas en situación de calle a los hombres o mujeres adultos/as o grupo familiar, sin distinción de género u origen que habiten en la calle o espacios públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en forma transitoria o permanente y/o que utilicen o no la red de alojamiento nocturno”* y que *“se consideran personas en riesgo a la situación de calle a los hombres o mujeres adultos o grupo familiar, sin distinción de género u origen, que padezcan al menos una de las siguientes situaciones: 1. Que se encuentren en instituciones de las cuales egresarán en un tiempo determinado y estén en situación de vulnerabilidad habitacional. 2. Que se encuentren debidamente notificados de resolución administrativa o sentencia judicial firme de desalojo. 3. Que habiten en estructuras temporales o asentamientos, sin acceso a servicios o en condiciones de hacinamiento”* (cfme. art. 2° de la ley 3.706).

Por otro lado, en su art. 4° establece que es deber del Estado garantizar, entre otras cosas:

- La remoción de obstáculos que impiden a las personas en situación de calle o en riesgo de situación de calle la plena garantía y protección de sus derechos, así como el acceso igualitario a las oportunidades de desarrollo personal y comunitario (inc. b),
- La formulación e implementación de políticas públicas en materia de salud, educación, vivienda, trabajo, esparcimiento y cultura elaboradas y coordinadas intersectorial y transversalmente entre los distintos organismos del estado (inc. c)
- Propender a la realización de acuerdos interjurisdiccionales para el diseño y ejecución de acciones conjuntas (inc. d)
- La orientación de la política pública hacia la promoción de la formación y el fortalecimiento de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle (inc. h)
- La participación plural, activa y democrática de las organizaciones de la sociedad civil integradas o no por personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle y organizaciones no gubernamentales, en la elaboración, diseño y evaluación continua de la política pública (inc. i)
- La integración al presupuesto anual de partidas destinadas a la política pública y programas dirigidos a las personas situación de calle y en riesgo a la situación de calle (inc. j)

Asimismo, es necesario destacar que, según dicha norma, las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle tienen derecho al acceso pleno a los servicios socio asistenciales que sean brindados por el Estado y por entidades privadas



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 13 SECRETARÍA
N°26

DONDA PEREZ, VICTORIA ANALIA Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - SALUD-OTROS

Número: EXP 5484/2019-0

CUIJ: EXP J-01-00035244-2/2019-0

Actuación Nro: 317413/2025

convenidas con él y que la articulación de los servicios y de sus funciones tanto en la centralización, coordinación y derivación así como en la red socio asistencial de alojamiento nocturno y de la asistencia económica, tienen como objetivo la superación de la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran (cfme. arts. 6° y 8° ley 3.706).

A tales fines prevé la implementación, por parte del Poder Ejecutivo, de la Referencia Administrativa Postal (RAP) para proveer mayor accesibilidad a los recursos socioasistenciales y administrativos y para cumplimentar los requisitos laborales, a cuyo fin se debe proveer una casilla de correo postal gratuita para quienes integren dicho grupo afectado.

En sentido similar, al año siguiente de la sanción de la ley reseñada -año 2011- se sancionó la ley 4.036, de protección integral de los derechos sociales de los ciudadanos de esta Ciudad, con el objeto de priorizar el acceso de aquellos en estado de vulnerabilidad social y/o emergencia a las prestaciones de las políticas sociales que brinda el Gobierno de la Ciudad de acuerdo con los principios establecidos en los artículos 17 y 18 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.

Ella establece que las prestaciones a brindar implicarán la aplicación de recursos de carácter económico, técnico y material. A las primeras las individualiza como aquéllas “*entregas dinerarias de carácter no retributivo, intranferible e inembargable destinadas a los ciudadanos a fin de paliar situaciones transitorias de necesidad o garantizar el acceso a condiciones dignas de vida*”. Las técnicas son definidas como los “*actos profesionales de asesoramiento, acompañamiento y evaluación técnica destinados a atender las necesidades de los ciudadanos*”. Por último, las materiales implican el otorgamiento de “*servicios en especies para paliar las situaciones de emergencia de los sectores de población afectados*” (cfme. art. 5°).

Asimismo, define como “vulnerabilidad social” a la condición social de riesgo o dificultad que inhabilita, afecta o invalida la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos (cfme. art. 6°) y describe que se considera “*personas en situación de vulnerabilidad social*” a aquellas que por razón de edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran dificultades para ejercer sus derechos.

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

En el caso de los adultos mayores de 60 años en situación de vulnerabilidad social prevé que *“la autoridad de aplicación deberá asegurarles el acceso a un alojamiento y a la seguridad alimentaria a tal fin podrá destinar entregas dinerarias o disponer de otro mecanismo”* (cfme. art. 18), a la vez que deberá brindar albergue a las mujeres en tal situación de vulnerabilidad con o sin hijos que atraviesen situaciones de violencia doméstica y/o sexual (cfme. art. 20) y alojamiento a aquellas personas con discapacidad que se hallen en situación de vulnerabilidad social (art. 25). Por su parte, en lo que concierne a los niños, niñas y adolescentes en situación de calle y en estado de vulnerabilidad social estipula que el GCBA implementará acciones destinadas a su inserción social, para lo cual podrá disponer de todas las prestaciones de índole material

Para la instrumentación de dichas previsiones remite a la Ventanilla Única Descentralizada (art. 28), al Registro Único de Beneficiarios (RUB) (art. 30) y crea el *“legajo único denominado Libreta de Ciudadanía”* (art. 29). Por otro lado, contempla un monitoreo interno y una evaluación externa (arts. 32 a 35).

Por último, determina -en su cláusula transitoria- que el GCBA deberá adecuar *“acorde a lo establecido en esta ley en el plazo de un año de sancionada la presente la totalidad de los programas sociales existentes a la fecha”* (art. 38).

11. Que, dentro de tal encuadre, y de acuerdo al objeto del presente proceso, considero conveniente dejar en claro, en primer lugar, tal como lo hizo el máximo tribunal, que *“no [se] desconoce las facultades que la Constitución le asigna tanto al Poder Ejecutivo como al Poder Legislativo locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, para implementar los programas o alternativas destinadas a hacer operativo el derecho a la vivienda y al hábitat adecuado. Es incuestionable que no es función de la jurisdicción determinar qué planes concretos debe desarrollar el gobierno”* (CJSN “Q. C., S. Y.” Fallos 335:452).

Aun así, las medidas adoptas en virtud de obligaciones de hacer con operatividad derivada a cargo del Estado se encuentran sujetas al control de razonabilidad por parte del Poder Judicial. *“Lo razonable en estos casos está relacionado 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 (Rawls, John, “A Theory of Justice”, 1971, Harvard College)”* (CJSN “Q. C., S. Y.” Fallos 335:452).

De tal modo, resulta relevante repasar las políticas, programas, planes y/o prestaciones existentes en el ámbito de esta Ciudad tendientes a resguardar y/o garantizar los derechos descriptos y las obligaciones emergentes de la normativa reseñada, especialmente aquellas respecto de las cuales se han efectuado cuestionamientos.

En este marco, de acuerdo a lo informado por la accionada y prueba rendida en la causa se constata que en la actualidad la Ciudad de Buenos Aires aborda la problemática de la población en situación de calle o en riesgo a situación calle a través de la Dirección General de Atención Integral Inmediata (en adelante, DGAI) mediante distintos programas, algunos consistentes en el otorgamiento de subsidios económicos y otros tendientes a brindar asistencia de otra índole.

Como marco general, la *Red de Atención* (un reciente relanzamiento del programa *Buenos Aires Presente*, creado por decreto 2018/1999) coordina la actuación



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 13 SECRETARÍA
N°26

DONDA PEREZ, VICTORIA ANALIA Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - SALUD-OTROS

Número: EXP 5484/2019-0

CUIJ: EXP J-01-00035244-2/2019-0

Actuación Nro: 317413/2025

de equipos de profesionales que recorren durante las 24 horas todos los días del año la ciudad para brindar asistencia integral inmediata a las personas en situación de calle, a quienes se informa y asesora acerca de todos los recursos sociales disponibles y se ofrece el traslado a uno de los Centro de Inclusión Social (CIS). Dicha atención se refuerza en los meses de baja temperatura a través del programa *Operativo Frío*, cuando la temperatura se ubica por debajo de los 5 grados Celsius.

En sintonía con ello, la *línea 108* recibe durante las 24 horas consultas y solicitudes de la comunidad sobre asistencia a personas y a familias en situación de calle o vulnerabilidad social y se encarga de derivar los casos al programa que más se adecúe a su situación, ya sea el programa Apoyo para Personas en Situación de Vulnerabilidad Habitacional, Nuestras Familias, Ticket Social, Ciudadanía Porteña, Asistencia Social Inmediata, Derecho a la identidad, Vivir en casa.

En lo que respecta a los subsidios económicos, la DGAI, dependiente del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat, administra principalmente dos líneas de apoyo económico conocidos como *el Subsidio 690* y *Nuestras Familias*.

El *Subsidio 690* consiste en el programa creado, justamente, por el decreto 690/06 en el año 2006, antes denominado *Atención para Familias en Situación de Calle* y renombrado en el año 2023 como *Apoyo para Personas en Situación de Vulnerabilidad Habitacional* por decreto 155/23, que también introdujo algunas otras modificaciones menores.

Dicho programa tiene como objetivo primordial contribuir a que sus beneficiarios superen la situación de vulnerabilidad promoviendo la inclusión sociocultural y económica, a través de la ejecución de acciones formativas, con su correspondiente acompañamiento y seguimiento. Para ello otorga un apoyo económico, de carácter dinerario, no retributivo, intransferible e inembargable, con la finalidad de mitigar la vulnerabilidad habitacional (art. 3), el que estará sujeto a la disponibilidad de recursos del ejercicio presupuestario que corresponda (art. 6) y cuyo monto se encuentra establecido en la suma total de hasta un millón ochocientos mil pesos (\$1.800.000), abonado en un máximo de 12 cuotas mensuales y consecutivas, cada una de hasta ciento cincuenta mil pesos (\$150.000). Dicho apoyo podrá ser renovado por única vez y por el plazo máximo de 12 meses, dependiendo de cada caso particular y si la situación de vulnerabilidad habitacional de la persona beneficiaria así lo amerita, o bien, otorgado en una cuota única en los casos en que la persona beneficiaria, al ingresar al Programa, acredite fehacientemente la posibilidad de obtener una solución habitacional estable y ejerza la opción en tal sentido (art. 5, sustituido por el artículo 1° del Decreto 238/2024).

El apoyo económico debe ser destinado indistintamente a: a) cubrir gastos de alojamiento, y/o b) cubrir los gastos emergentes de créditos hipotecarios otorgados por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y/o c) la obtención de una solución habitacional estable (art. 10).

Se encuentra orientado a las familias o personas solas en situación de calle efectiva y comprobable, entendiéndose por tal a aquellas que se encuentren en forma transitoria sin vivienda o refugio por causa de desalojo judicial, desocupación administrativa, incendio, derrumbe, catástrofes naturales (art. 4), así como aquellas que en situación crítica de vulnerabilidad habitacional por motivo de violencias de género, debidamente derivadas por la Dirección General de la Mujer (art. 11), siempre que sean residentes de la Ciudad con una antigüedad mínima de 2 años -salvo quienes hayan sido víctimas del delito de trata de personas debidamente identificadas en un proceso penal y derivadas por la Dirección General de la Mujer-, el ingreso total de las familias no alcance para cubrir la Canasta Básica Total (CBT) fijada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) ni reciba apoyo económico o subsidios provenientes de Programas sociales nacionales, provinciales, municipales o local con mismo objetivo (habitacional) y se encuentre inscriptos en el Registro Único de Beneficiarios (RUB) (cfme. art. 11).

En dicho marco, la Autoridad de Aplicación fija -por vía reglamentaria- la escala de montos a otorgar a los grupos beneficiarios, de acuerdo con la composición de los grupos familiares y al índice de vulnerabilidad que establezca (art. 7). También se encuentra facultada para incorporar provisoriamente al Programa a aquellas personas o grupos familiares que acrediten fehacientemente encontrarse frente a una inminencia de situación de calle y no cuenten con la totalidad de la documentación exigida, y a otorgar la primera cuota del apoyo económico como cuota adelantada de emergencia al momento de efectivizarse la situación de calle, mientras se concluyen los trámites administrativos pertinentes (art. 8).

Como contrapartida, se enumeran una serie de corresponsabilidades que los beneficiarios deben asumir, relativas a controles de salud, asistencia y permanencia educativa y capacitación, esto es, efectuar al menos 48 horas anuales de capacitación (art. 13 cfme. decreto 155/2023).

Por último, el art. 14 prevé las causales de caducidad del beneficio, la que deberá ser dispuesta por acto administrativo de la Autoridad de Aplicación, quien -en caso de corresponder-, previa intimación al titular beneficiario, le otorgará un plazo suplementario razonable para acreditar el cumplimiento de las corresponsabilidades establecidas en el artículo 13.

Por su parte, el programa *Nuestras Familias*, creado en el año 1989 por la Ordenanza 43821, brinda asistencia económica a grupos familiares que se encuentran en situación de vulnerabilidad o riesgo social comprobado con el objeto de generar alternativas para el cambio de su situación como parte de una acción integral de prevención y asistencia para cubrir necesidades básicas insatisfechas.

También se puede mencionar al programa *Vivir en Casa*, que brinda acompañamiento económico a las personas mayores para que puedan seguir residiendo en su vivienda. Esta asistencia económica es aplicable a la estabilidad del alojamiento sostenible en el tiempo. Consiste en una alternativa a la internación de las personas mayores en los hogares de residencia permanente, permitiéndoles además que puedan seguir permaneciendo en sus viviendas. Está dirigido a los habitantes de la Ciudad para



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 13 SECRETARÍA
N°26

DONDA PEREZ, VICTORIA ANALIA Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - SALUD-OTROS

Número: EXP 5484/2019-0

CUIJ: EXP J-01-00035244-2/2019-0

Actuación Nro: 317413/2025

que destinen la asistencia económica a gastos ocasionados por alquiler, expensas u otras prestaciones relacionadas a la vivienda, y que no tengan el mismo beneficio a través de su obra social. Son condiciones de admisión contar con más de 60 años, tener una residencia mínima de 2 (dos) años en la Ciudad, ser autoválido o con un leve nivel de dependencia, no ser inquilino de una familia legalmente responsable del adulto solicitante ni recibir subsidio habitacional de ningún tipo (nacional, provincial, municipal).

Por su parte, en lo que refiere a la Asistencia Social Inmediata se cuenta con *Centros de Inclusión Social (CIS)* paradores y/o dispositivos propios o convenidos con el GCBA que brindan albergue en articulación con el *Programa Apoyo Habitacional*, creado inicialmente con el objetivo de brindar asistencia a familias en situación de calle que estaban alojadas en hoteles en estado de clausura pero que luego fue expandido por decreto 97/05 a la totalidad de la población alojada en hoteles a través del GCBA.

12. Que delimitados los márgenes de las políticas públicas existentes vinculadas a las leyes 3.706 y 4.036 en materia habitacional -de acuerdo a lo informado por el propio GCBA en la causa- corresponde analizar los elementos de prueba incorporados relativos a aquellos.

Así, cabe destacar que del informe IF-2022-34529805-GCABA-DGAI del 26 de septiembre de 2022 surge que, en el marco del programa Buenos Aires Presente (actualmente *Red de Atención*), entre las distintas derivaciones que se realizan, una de las más relevantes es la que se efectúa al programa de Atención a Familias en Situación de Calle (actualmente *“Apoyo para Personas en Situación de Vulnerabilidad Habitacional”*). Aunque también se destacan las derivaciones a los programas *Nuestras Familias y Asistencia Social Inmediata*. Asimismo, se indica que también *“se articula con el programa Redes por la Inclusión ... el cual consta de capacitaciones y seguimientos a los beneficiarios del programa Atención a las Familias en Situación de Calle”* y que se ofrece el ingreso a un Centro de Inclusión Social u Hogar de tránsito, propio o convenido con distintas organizaciones de la sociedad civil (OSC).

Por último, se precisa que desde el año 2015 se adoptaron distintas medidas y desarrollo de actividades con organizaciones de las sociedad civil: *La Fundación Convivir* se dedica al cuidado de niños hijos de personas que recolectan cartones en la calle durante el tiempo que los padres realizan esa actividad; la *Asociación Civil Volviendo a casa*, ha participado en la colaboración y adopción de diversas actividades destinadas a personas en situación de calle alojadas en los CIS; la *Asociación Camino a la Educación*, asiste y acompaña en el proceso de enseñanza de oficios a personas alojadas en los CIS. *“Durante el año 2020 y 2021 además se incrementó la actividad con la inserción de Fundación Multipolar -Conectando polos para la equidad social- y la Asociación Civil Semillas de Esperanza, organizaciones cuya articulación*

consistió en aportar acciones en colaboración con el diseño, iniciativa y desarrollo de la política pública destinada a garantizar los deberes del Estado (cfr. art. 4 ley 3706). Así, si bien se elaboraron y diseñaron conjuntamente acciones que tuvieron como objetivo la generación de oportunidades para jóvenes, hombres y mujeres en situación de calle o en riesgo a la situación de estarlo y adoptar todas aquellas medidas tendientes al desenvolvimiento de actividades promoviendo una nueva inclusión social, algunas acciones se encontraron limitadas dentro del contexto producido por el Covid-19”.

Por su parte, al requerirle al GCBA que informase sobre las implementación de políticas tendientes a la superación de la situación de calle o en riesgo a la situación de calle, se respondió por nota NO-2021-29666759-GCABA-SSDPH que la Subsecretaría Desarrollo del Potencial Humano, a través de la Dirección General de Articulación Público Privada, en el marco de sus responsabilidades, lleva adelante las acciones enmarcadas en el plan “*Activa tu Potencial*”, que tiene como finalidad fortalecer el perfil laboral de las personas en situación de vulnerabilidad social de la Ciudad a los fines de potenciar sus posibilidades de acceso y permanencia al empleo, consistentes en capacitaciones.

Así pues, una primera aproximación general deja al descubierto que la principal política pública local referente a la problemática habitacional que aqueja a quienes se encuentran en estado de vulnerabilidad social en situación de calle o en riesgo a situación de calle sería su incorporación a los CIS y/o el otorgamiento de un subsidio habitacional.

Nada se informó a lo largo de toda la causa sobre las acciones y/o programas que pudiera estar llevando adelante –o no- el Instituto de la Vivienda, quien tiene como objetivo la ejecución de políticas de vivienda de acuerdo a lo normado por el art. 31 de la Constitución de la Ciudad (cfme. art. 3 de la ley 1251) y quien, de conformidad con lo previsto por la ley 341, debe instrumentar políticas de acceso a la 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 (art. 1°). Tampoco se indicó ningún tipo de acción o planificación, ya sea por medio del IVC u otro organismo, para hacer efectivos los mandatos del PUA en lo que refiere al acceso a la vivienda de los sectores desfavorecidos (art. 8.4).

Es decir, esa obligación de hacer del Estado consagrada por la operatividad derivada del derecho fundamental de acceso a una vivienda digna y el deber de protección estatal de los sectores especialmente vulnerables, ya reconocido por el máximo tribunal (CSJN *in re* “Q.C.S.Y.” Fallos 335:452) se centraría únicamente, para el colectivo involucrado, en medidas de atención inmediata ideadas para mitigar la emergencia, justamente llevadas a cabo por la *Dirección General de Atención Integral Inmediata*. No habría una intervención estatal sistemática y precisa tendiente, no a mitigar, sino a resolver y/o garantizar el ejercicio aunque sea en grado mínimo y progresivo del derecho a una vivienda digna para quienes se encuentran en situación de calle o en riesgo a situación de calle, ya sea de manera directa -por ejemplo, mediante la construcción de viviendas-, o indirecta -como, por ejemplo, el otorgamiento de créditos específicamente diseñados para estos supuestos-. Pareciera que las políticas públicas destinadas a la cuestión habitacional no están pensadas -en la actualidad- como una problemática social colectiva, todo lo cual lesiona de manera directa e indudable el derecho a la vivienda de



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 13 SECRETARÍA
N°26

DONDA PEREZ, VICTORIA ANALIA Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - SALUD-OTROS

Número: EXP 5484/2019-0

CUIJ: EXP J-01-00035244-2/2019-0

Actuación Nro: 317413/2025

aquellos, en clara desatención de los mandatos establecidos en la ley 3.706 y en los arts. 15, 18, 20, 25 de la ley 4.036, art. XIV. 6 del PAU, art. 3 de la ley 1.251.

En este sentido, debe destacarse que el Programa de Apoyo para Personas en Situación de Vulnerabilidad Habitacional es el mismo programa que fue creado en el año 2006, sin modificaciones sustanciales. Es decir, desde aproximadamente 20 años existe el mismo programa creado como ayuda transitoria ante la *emergencia*, no como una herramienta adicional o de apoyo a otro tendiente a resolver la falta de vivienda, sino como respuesta principal a una problemática social y estructural acuciante y creciente, lo que refleja la falta de abordaje de la cuestión habitacional y el incumplimiento lesivo de las normas precitadas. Ni aún después de la sanción de las leyes 3706 y 4036 se habrían diseñado o implementados nuevas políticas públicas con tal objeto.

Frente a este contexto, resulta de vital importancia analizar el funcionamiento real y efectivo de los programas existentes para poder determinar si, a pesar de lo antedicho, logran responder de algún modo a las disposiciones de las leyes 3706 y 4036 y dar operatividad y resguardar el derecho humano fundamental de acceso a una vivienda digna, con especial protección a los sectores vulnerables.

13. Que, así pues, con relación al programa Buenos Aires Presente, actualmente **Red de Atención**, el informe IF-2021-30885822-GCABA-DGAI, del 12 de octubre de 2021, indica que en su marco se brinda capacitaciones a todos aquellos operadores sociales que comienzan a trabajar en el mentado programa, que del año 2017 a la fecha del informe realizó capacitaciones trimestrales para equipos de trabajadores que asisten a la población objetivo y que en el año 2019 se realizaron cursos de formación interdisciplinaria con distintos organismos del GCBA. Asimismo -se agrega- se realizó una capacitación a todo el personal del área acerca de la utilización estratégica de la herramienta SOFLEX, una plataforma de trabajo a través de la cual se derivan las solicitudes de asistencia recibidas por la línea de atención inmediata al programa Buenos Aires Presente.

En cuanto a sus recursos monetarios, si bien se informa el capital asignado al BAP para cada ejercicio del 2015 al 2021, no se indica qué porcentual alcanzaba -en cada caso- del presupuesto general de la ciudad. Aun así, resulta relevante que solo en el año 2020 se alcanzó la totalidad de su ejecución. En el resto de los años, el porcentual ejecutado -según el cuadro acompañado- habría sido del 64,56% en el año 2015, 81,88% en el 2016, 95,65% en el año 2017, 90,07% en el año 2018, 89,71% en el año 2019 y 53,58% a octubre del año 2021.

14. Que, a su turno, el IF-2021-30927017-GCABA-DGAI, del 12 de octubre de 2021 responde a la información solicitada respecto del programa Atención

para Familias en situación de calle, actualmente **Apoyo para Personas en Situación de Vulnerabilidad Habitacional**.

Allí, frente a la pregunta efectuada sobre las metas y/u objetivos del programa -propuestas y alcanzadas- durante el período 2015-2021 se señala como objetivos alcanzados: Incrementar el monto del subsidio (lo que se efectuó mediante diferentes decretos), digitalización de los legajos, incluir a los beneficiarios en el sistema formal económico mediante la apertura de cajas de ahorro a nombre del titular del subsidio

Luego se detalla la cantidad de ingresos al programa en cada año: En el 2015 hubo 4.448 ingresos, en el 2016 hubo 3.147, para el 2017 los ingresos fueron 4.445, mientras que en el 2018 se redujeron a 2.916 y en el 2019 ascendieron a 5.582. Finalmente, en el año 2020 se registraron 3.481 ingresos y en el 2021 la suma de 5.542. Asimismo, se informa que en cada uno de dichos años los ingresos al programa por orden judicial fueron 4.706 (2015), 5.246 (2016), 5.450 (2017), 5.367 (2018), 4.236 (2019), 4.525 (2020) y 4.372 (2021).

En cambio, no se aporta ninguna información con relación a las renovaciones de los subsidios por cuanto *“el artículo 5° de la mentada normativa prevé la suma total del subsidio abonado en un máximo de doce (12) cuotas mensuales y consecutivas, por lo tanto el subsidio se renueva en los casos que continúe la situación de vulnerabilidad que motivó el otorgamiento del subsidio. Sin embargo, el referido programa no cuenta con una herramienta que permita discriminar masivamente la cantidad de renovaciones sustentadas en una decisión administrativa”*.

El informe no da respuesta a la cantidad de rechazos a peticiones de ingreso al subsidio. En ese punto se limita a informar que *“toda vez que reúnan los requisitos mínimos establecidos por normativa regulatoria se procede al ingreso del potencial beneficiario”* ... *“en caso de no reunir los requisitos exigidos se informa al solicitante que cuando acredite los mismos se procederá al ingreso al Programa”*.

Debe agregarse a ello que al requerirle al GCBA que informase el conjunto y modalidad de políticas mediante las que se promueve que los beneficiarios de la ayuda económica prevista por la ley 3706 superen la situación definida en el art. 2° de dicha norma, la demandada acompañó el informe IF-2021-30930183-GCABA-DGAI que, al responder, solo refiere a este programa y explica que cuenta con un equipo de profesionales -trabajadores sociales- que se encargan de analizar la evolución del beneficiario y lo orienta y promueve para la superación de las contingencias que ocasionaron su situación de vulnerabilidad, sin dar mayores precisiones al respecto. También refiere a las competencias que atañen a la Secretaría de Inclusión Social y Atención Inmediata, aunque nada dice sobre el modo en que las desarrollaría.

Desde otro ángulo, en el informe también se indica que la *tutela del pago* para aquellos beneficiarios con dificultades para administrar la ayuda económica -como puede ser el caso de personas con consumo problemático o padecimientos en su salud mental, entre otros- solo *“se realiza en cumplimiento de una resolución judicial”* ya que *“la normativa vigente (Decreto 690/2006 y sus modificatorias) no prevé mecanismos establecidos para estos casos”*. Según la nota NO-2021-27435116-GCABA-DGPSA, del 14 de septiembre de 2021, y en lo que concierne a la problemática en análisis, la Dirección General de Políticas Sociales en Adicciones ha brindado *“capacitaciones específicas al personal del Programa Buenos Aires Presente”*, pero se aclara que *“no cuentan con*



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 13 SECRETARÍA
N°26

DONDA PEREZ, VICTORIA ANALIA Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - SALUD-OTROS

Número: EXP 5484/2019-0

CUIJ: EXP J-01-00035244-2/2019-0

Actuación Nro: 317413/2025

dispositivos de alojamientos, ya que los dispositivos que brinda tratamiento en modalidades residenciales lo hacen en el marco de la Ley de Salud Mental 26.657 artículos 4, 14 y siguientes y con un criterio terapéutico". Sin perjuicio de ello aclara que para el caso de que el consultante lo requiera y manifieste su voluntad de realizar tratamiento, se articula la evaluación y se deriva a un dispositivo propio o conveniado, con modalidad ambulatoria o residencial, acorde a la necesidad de la persona.

En sentido similar, de la nota NO-2021-17747860-GCBA-DGDAP puede constatarse que el Programa "*Vivir en casa*", destinado a personas mayores de 60 años, cuenta con 3.123 beneficiarios por resolución administrativa y 2 por resolución judiciales, aunque se aclara que "*la cantidad de adultos mayores con amparos actualmente son 58 (cincuenta y ocho), pero que la sentencia judicial solo pide aumento en los montos mensuales y fueron dictadas ya siendo beneficiarios del Programa.*"

Desde otra perspectiva, en su testimonio del 25 de abril de 2002, la Sra. MARÍA ADELINA NAVARRO LAHITTE, en su carácter de Defensora Pública Curadora de la Defensoría General de la Nación declaró que asiste a personas adultas atravesadas por un padecimiento o trastorno mental y de bajos recursos económicos y a personas en situación de calle y que cuando recurre al GCBA para solicitar alojamiento para sus asistidos -en los casos que no cuentan con vivienda o con recursos suficientes para pagar un hotel- ocasionalmente se logra obtener un subsidio con límite temporal, a cuyo vencimiento "*es necesario ocurrir por la vía del amparo*". Indica que, por otro lado, con frecuencia las internaciones psiquiátricas se extienden por falta de recursos sociales y habitacionales, y que los dispositivos de inclusión con los que cuenta el GCBA son escasos y no suelen tener vacantes, tal como fue planteado en el marco de los autos "*SAF s/ amparo ley 16.986*" Expte. 74516/2014, en trámite por ante el Juzgado en lo Contencioso Administrativo Federal Nro. 9, en el que es parte actora. Destacó que el monto del subsidio habitacional suele ser escaso y requiere de una búsqueda exhaustiva de algún hotel que acepte a la persona con antecedentes de internación psiquiátrica -doblemente condenados- y que es poco probable que su situación económica se modifique una vez terminado el subsidio.

Por su parte, la Directora de Asistencia a Personas involucradas en Procesos de Desalojo del Ministerio Público de la Defensa del Poder Judicial de esta Ciudad, Sra. MACARENA GALLARRETA, el 22 de septiembre de 2021 informó que durante el período 2015-2021 asistió a 873 familias al momento del desahucio y a 2.456 familias involucradas en procesos de desalojos en el ámbito de la Ciudad.

De este modo, un análisis integral de toda la información suministrada por el propio Gobierno de la Ciudad y demás prueba rendida en la causa pone de manifiesto que los ingresos al programa en estudio responden no solo al actuar de la Administración

sino a órdenes judiciales dictadas en procesos de amparos. De hecho, de la lectura de datos se advierte que los ingresos al programa por amparos igualan o superan, a veces hasta el punto de duplicar, cada año, a los efectuados por la administración, lo que evidencia un ineficaz actuar de la demandada que se traduce en una afectación de derechos del colectivo involucrado. Es que, con este obrar -rechazo de incorporación al plan o de aumento del subsidio, a lo que luego se accede por orden judicial- la demandada se aleja ilegítimamente de los preceptos constitucionales y legales que reconocen y garantizan el derecho a una vivienda digna y deja a su suerte y sin ninguna contención a vecinos del sector más vulnerable, algunos de los cuales terminan recurriendo a organismos públicos de defensa para lograr una protección a sus derechos más elementales.

Tal situación de falta de respuesta y/o acompañamiento de quienes integran dicho colectivo –el más vulnerable de la sociedad- también se ve reflejada en la inexistencia de información relativa a la cantidad y modo –por decisión administrativa o judicial- de renovación de subsidios, lo que impide al propio GCBA evaluar los casos de necesidad de su prolongación –y así también la prolongación de la situación de vulnerabilidad que le dio origen- y, en su caso, obrar en consecuencia.

En este sentido, debe decirse que entre los objetivos y/o metas del programa ninguno refiere a cambiar o mejorar dichas circunstancias, como así tampoco el acompañamiento inicial de quien acude a éste ni el de quienes ya resultan sus beneficiarios. Es que, si bien a nivel formal se promueve dicho acompañamiento e incluso se diseñan medidas y políticas públicas que constituyen herramientas que podrían favorecer la superación de la situación de vulnerabilidad, lo cierto es que aquel no parece concretarse o, al menos, resultaría insuficiente, tal como se refleja en la práctica habitual y en el testimonio citado, que da cuenta de la falta de acompañamiento de los beneficiarios del programa y del sistemático rechazo a la renovación del subsidio por el simple cumplimiento del plazo estipulado en la normativa, lo que demuestra un desconocimiento de cada caso o, en su defecto, un abandono. Nótese -en este punto- que no se ofrece ninguna alternativa frente al rechazo de la renovación, lo que deja al entonces beneficiario en la misma situación de desamparo en la que se encontraba al ser incorporado al programa.

Desde otro ángulo, resulta llamativo que la demandada asuma que, en caso de necesidad, la única forma de instrumentar un pago tutelado de la ayuda económica sea a través de una resolución judicial y que no se arbitren los medios necesarios para, en tal caso, poder brindar un acabado y adecuado acompañamiento al beneficiario y adoptar esta medida concreta, si la problemática específica la requiere, sin necesidad de intervención judicial. Una vez más, la insuficiencia en el obrar administrativo se traduce en una afectación de derechos.

En esta línea, los informes remitidos por la accionada resultan contundentes en cuanto a que, en el marco del programa, no existen medidas específicas de ninguna índole que puedan atender de manera ajustada a las distintas características que presentan los solicitantes de acuerdo al subgrupo que conformen: grupos con niños, niñas y/o adolescentes, personas con consumo problemático o padecimientos en su salud mental o personas con discapacidad. Ciertamente, si bien en su enunciación se individualiza de manera especial a ciertos subgrupos (como las víctimas de violencia de género o de trata) lo cierto es que no adopta ningún mecanismo o tratamiento especial para esos casos ni ofrece una alternativa diferenciada para ese grupo. Este punto cobra



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 13 SECRETARÍA
N°26

DONDA PEREZ, VICTORIA ANALIA Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - SALUD-OTROS

Número: EXP 5484/2019-0

CUIJ: EXP J-01-00035244-2/2019-0

Actuación Nro: 317413/2025

particular importancia a poco que se repare en el hecho de que la ley 4.036 asegura algo más que un subsidio a las víctimas de violencia doméstica o sexual, a las personas con discapacidad y mayores de 60 años. A estos grupos les asegura un albergue y/o alojamiento (cfme. art. 18, 20 y 25 de la ley 4.036), tal como fue precisado incluso por el Tribunal Superior de Justicia en los “*K.M.P. c/ GCBA y otros s/ amparo (art. 14 CCABA)*” Expte. N° 9.205/2012, sentencia del 21 de marzo de 2014.

Sin embargo, del dictado de la norma al presente no se ha creado ningún plan de acción y/o programa tendiente a resguardar el derecho a un alojamiento de dichos sectores. Tampoco se ha intentado darles respuesta, aunque sea de modo transitorio, mediante la adecuación del programa de emergencia bajo estudio (el subsidio 690) a los lineamientos establecidos por el art. 38 de la ley 4.036, de acuerdo a lo ordenado por el art. 38 de la misma norma.

Tal ausencia de trato y/o adecuación no solo desatiende los preceptos establecidos en la normativa local, nacional e internacional ya reseñada, relativos al deber estatal de protección de los sectores especialmente vulnerables, sino que se traduce en una afectación de derechos de los colectivos involucrados.

Mención aparte merece el planteo en torno al monto del subsidio. Como se ha señalado, el art. 8 de la ley 4.036 dispone, con relación a las prestaciones económicas de las políticas sociales, que “*en ningún caso puede ser inferior a la Canasta Básica de alimentos establecida por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) o el organismo que en el futuro lo reemplace*”, mientras que la cláusula transitoria de dicha ley exhorta al GCBA a adecuar “*acorde a lo establecido en esta ley en el plazo de un año de sancionada la presente la totalidad de los programas sociales existentes a la fecha*” (art. 38 ley 4.036). Sin embargo, el monto del subsidio actualmente no alcanza al valor correspondiente a la Canasta básica de alimentos del INDEC, tampoco lo ha hecho con anterioridad. Debe sumarse a ello que, como el propio GCBA ha informado, el monto del subsidio se actualiza cada cierto tiempo de manera general, sin que exista una fórmula específica de actualización ni una periodicidad preestablecida para ello, y sin siquiera explicitar el modo en que se llega al monto que cada vez se consigna como máximo del programa. De este modo, resulta evidente que el Programa tampoco se adecuó -en este punto- a lo establecido por el art. 8 de la ley 4.036 (tal como lo ordenó el art. 38 de la ley citada), en tanto el monto vigente resulta inferior a la Canasta básica de alimentos del INDEC y se aparta deliberadamente de dicho valor (dispuesto por el artículo 8 de la ley 4.036). Tampoco prevé ningún mecanismo tendiente a dar cumplimiento con la adecuación requerida y, de este modo, procurar que el monto fijado para el subsidio funcione como un mínimo equivalente a la Canasta Básica de alimentos establecida por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Así pues, tanto el programa como

el monto previsto resultan arbitrario e ilegítimo, ya que la determinación de un monto fijo, determinado cada cierto tiempo y siempre por debajo del umbral precitado no resulta ajustado a la normativa vigente, en tanto se aparta de lo previsto por el art. 8 de la ley 4.036. Tales conclusiones alcanzan también al monto establecido para el plan *Vivir en casa*.

Con relación a ello, debe decirse que la discusión propuesta por la demandada en cuanto a que el monto al que refiere tal precepto (art. 8 de la ley 4.036) es el total de todas las prestaciones económicas que el beneficiario pudiera recibir como ayuda social por parte del Estado local y no el de cada prestación, no solo contraria el impulso a la progresividad en la plena efectividad de los derechos humanos y el principio *pro homine* -de acuerdo a lo cual el intérprete debe escoger, dentro de lo que la norma posibilita, el resultado que proteja en mayor medida a la persona humana (CSJN Fallos 344:1070 y 330:1989, entre otros)-, sino que habría sido superado por numerosos antecedentes jurisprudenciales, en los que se ha establecido que dicho monto resulta un piso mínimo de protección –por lo que, en su caso, nada impediría que se otorgue un monto mayor- y que para el monto de la prestación deberá tenerse en cuenta la Canasta Básica de alimentos establecida por el INDEC, tomándose para ello los valores que correspondan a los integrantes del grupo familiar respecto de las unidades consumidoras en el género masculino, debiendo el GCBA –en la situación normativa actual- abonar el monto que resulte mayor, ya sea el determinado conforme dicho cálculo o el establecido para el programa, cuando no ajustarse al valor del mercado.

Puede concluirse, entonces, que la implementación del principal programa con el que el GCBA atiende la emergencia habitacional presente en la Ciudad de Buenos Aires resulta insuficiente no solo para resguardar de modo permanente el derecho al acceso a la vivienda del colectivo involucrado sino incluso para proteger al menos de manera inmediata el acuciante estado de situación de calle de los ciudadanos que se encuentran en el sector más vulnerable de la sociedad.

Así las cosas, resulta necesario reiterar que este programa, diseñado originalmente para contrarrestar la emergencia habitacional y no como herramienta para –entre otras medidas- garantizar el derecho a una vivienda digna, constituye –pese a ello- el principal actuar con que, hoy por hoy, el GCBA intenta cumplir su obligación de hacer, derivada de tal derecho fundamental. Sin embargo, ha quedado demostrado que el programa resulta deficitario en el acceso, en la permanencia –tanto en la durabilidad como en el acompañamiento- y en la cobertura, lo que constituye un obrar lesivo del derecho a la vivienda que afecta colectivamente a una población que ya se encuentra socialmente vulnerable. El Programa no se ha adecuado a los lineamientos de la ley 4036 e incluso resulta insuficiente para garantizar -o al menos resguardar en grado mínimo- el derecho a la vivienda de un gran y creciente número de vecinos de la Ciudad que se encuentra en situación de extrema vulnerabilidad social. Resulta evidente que este accionar estatal impacta de manera colectiva en la toda población involucrada en autos y produce, a cada quien, una afectación específica en su derecho a la vivienda y demás derechos.

15. Que asimismo, en cuanto a la **Red de alojamiento, Centros de Inclusión Social, paradores y/o dispositivos** con que cuenta el GCBA, la Dirección General de Atención Inmediata emitió el informe IF-2021-30930048-GCABA-DGAI del 12 de octubre de 2021, en el que precisa que a través del *Programa Apoyo Habitacional* trabaja con 16 hoteles –a quienes se les abona por persona por día– y que, para esa fecha, se contaba con 83 familias, compuestas por un total de 399 personas.



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 13 SECRETARÍA
N°26

DONDA PEREZ, VICTORIA ANALIA Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - SALUD-OTROS

Número: EXP 5484/2019-0

CUIJ: EXP J-01-00035244-2/2019-0

Actuación Nro: 317413/2025

A su vez, mediante la nota NO-2021-17160820-GCABA-DGDAI se indica que el GCBA cuenta con 2 hogares propios –Hogar 26 de julio y Hogar Félix Lora- con 7 Centros de Inclusión Social (paradores) y con otros 2 más en Parque Roca, con 20 hogares y centros conveniados para población sin discapacidad y con otros 6 para personas con discapacidad autoválidas. Pone de manifiesto que no se cuenta con efectores destinados a mujeres y familias víctimas de violencia de género.

Más allá de ellos, los informes IF-2021-30908248-GCABA-DGAI, IF-2021-30904402-GCABA-DGAI, IF-2021-30941940-GCABA-SECISYAI y IF-2022-34528805-GCABA-DGAI brindan información detallada al respecto.

De ellos se desprende las plazas existentes en los dispositivos propios y conveniados del GCBA, el sector de la población que aloja -hombres, mujeres, madres con niños, familias, mixto, mixto convalecientes-, su capacidad y la dotación de recursos humanos con los que dispone cada uno de ellos (profesionales psicosociales-sanitarios y operadores sociales-administrativos).

Asimismo, se menciona que dichos establecimientos brindan alojamiento temporario y cuentan con un equipo interdisciplinario que realiza un seguimiento de cada uno de los alojados a fin de articular, según cada caso particular, con los distintos organismos del GCBA que sean pertinentes para lograr su reinserción social, entre éstos se destacan los Centros de Salud y Acción Comunitaria (CeSAC), Ministerio de Educación, Consejo de Niñas, Niños y Adolescentes, Centro Jurídico Derecho a la identidad. También se intenta lograr la revinculación familiar y se ofrece, junto con diferentes organizaciones, diversos talleres a fin de facilitar la reinserción laboral.

Desde otro ángulo se clarifica que los Centros de Inclusión Social y hogares conveniados están destinados a personas de 18 a 59 años que sean autoválidos y estén en situación de calle, únicas restricciones para su ingreso, y razón por la cual no hay en ellos personas de 60 años, ni con discapacidad ni con problemas psiquiátricos severos. También se detalla que todos cuentan con disponibilidad de vacantes y no hay lista de espera, y que, en su defecto, se articula con hogares conveniados.

A su turno, la Dirección General de la Mujer afirma que cuenta con el Centro Integral Pepa Gaitán, donde se atiende a toda la población independientemente de su identidad sexo-genérica con un espacio especializado para la población travesti-trans y que cuenta con un dispositivo para alojar a personas en situación de violencia doméstica y/o sexual y trata de personas (pero sin techo), así como con la Casa Trans, un espacio de contención, asesoramiento y orientación para las personas en situación de calle y en situaciones de vulneración, dependiente de la Dirección General de Convivencia en la Diversidad.

Frente a todo ello, ha de destacarse que la Red de Alojamiento, al igual que el Programa de Apoyo para Personas en Situación de Vulnerabilidad Habitacional, no contempla las necesidades particulares de los sectores especialmente vulnerables que más protección merecen, como ser las personas con discapacidad no autoválidas, las mujeres y/o familias víctimas de violencia de género o sexual y las personas con consumo problemático o padecimiento en su salud mental. No se ha informado sobre ningún plan de acción y respuesta efectiva frente a dichos supuestos, más que la derivación a otros planes que no responden específicamente a las necesidades de vivienda. Según la información suministrada por el propio GCBA, no se contaría con lugares de alojamiento para personas con discapacidad no autoválidos, como así tampoco con efectores o espacios especiales dentro de los existentes, destinados o diseñados específicamente para mujeres y familias víctimas de violencia de género o doméstica, de modo que atiendan de manera puntual a las problemáticas que a dichos subgrupos se les presentan y puedan atender de manera efectiva su necesidad de alojamiento. Ello así, a pesar de lo dispuesto por los arts. 18, 20 y 25 de la ley 4.036, que les reconoce el derecho a un albergue y/o alojamiento. Lo mismo sucede con la población travesti-trans, quien de todas formas ya efectuó un reclamo judicial al respecto, por lo que su tratamiento excede el marco de las presentes actuaciones (v. Expte 36423/2018-0 “Arando, Luz Jazmín y otros contra GCBA sobre amparo - habitacionales y otros subsidios”). Como se observa, en este supuesto tampoco se habría llevado adelante una adecuación de este Programa a los lineamientos de las leyes 3076 y 4036.

Por su parte, si bien se ha indicado que se habrían realizado mejoras en las condiciones de los paradores, efectores y/u hoteles, lo cierto es que los informes acompañados a la causa dan cuenta del deterioro en que se encontraba gran parte de aquellos y evidencian la falta de seguimiento y control efectivo al respecto, pese al mandato establecido en el art. 8.4.2 del PAU: “*Implementar e intensificar las acciones de mejoramiento de las situaciones habitacionales críticas que puedan ser resueltas sin traslado (urbanización de villas; regulación de intrusiones; mejoras en inquilinatos, hoteles y pensiones; resolución de conjuntos habitacionales)*”.

La afectación que dichas circunstancias ocasionan en el derecho a la vivienda del colectivo involucrado resulta irrefutable. La ausencia de un control regular del estado de la Red de Alojamiento -ya sea por falta de reglamentación atinente o por deficiente implementación- y la falta de medidas específicas para los subgrupos que componen dicho colectivo y resultan mercedores de un albergue y/o alojamiento se traducen en un accionar estatal irregular que impacta en toda esa población.

16. Que en tal escenario, y con relación a todos los programas previamente analizados, por notas NO-2022-34594960-GCABA-DGPLCG y NO-2022-34456059-GCABA-DGDIM del 27 y 26 de septiembre de 2022 respectivamente, se responde a la solicitud de información relativa al **monitoreo interno establecido por el art. 32 de la ley 4036 y a la evaluación externa prevista por el artículo 34 de la ley 4036**, esto es: Si se efectuaron monitoreos internos a los programas destinados a las personas en situación de calle -en su caso, se remitiesen las evaluaciones efectuadas; si se firmaron convenios con instituciones públicas para la realización de evaluaciones externas y, en su caso, se indicara con cuáles y qué evaluaciones se efectuaron, si se han usado para medir el cumplimiento de las metas trazadas para cada programa y obtener mejoras en su ejecución mediante un diagnóstico de los factores y las condiciones de riesgo.



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 13 SECRETARÍA
N°26

DONDA PEREZ, VICTORIA ANALIA Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - SALUD-OTROS

Número: EXP 5484/2019-0

CUIJ: EXP J-01-00035244-2/2019-0

Actuación Nro: 317413/2025

En dicha nota se afirmó que los programas destinados a personas en situación de calle *“cuentan con un monitoreo sistemático mensual”*.

Con relación a las evaluaciones externas se indicó que anualmente se planifican evaluaciones para los distintos programas del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat, algunas realizadas con recursos propios del área facultada para ello y otras en articulación con organismos externos. En este sentido se alega que las evaluaciones son procesos que requieren un período extenso de trabajo y análisis de resultado (entre tres meses y un año) y que *“durante el período analizado se realizó una evaluación interna, bajo la metodología ‘evaluación de proceso’ del Subsidio Habitacional”*. Sin embargo, no se ha acompañado ningún informe de evaluación externa, únicamente la actora ha acompañado un informe de auditoría elaborado por la Auditoría General de la Ciudad en el año 2015.

En cambio, se acompaña el informe de monitoreo interno efectuado para los ejercicios 2020/2021, el que tiene como objetivo *“dar cuenta de la evolución seriada mensual de cada indicador monitoreado”*. De su estudio se constata que los beneficiarios del subsidio habitacional ascendieron de 12.437 en enero de 2020 a 24.867 en diciembre de 2021, es decir, prácticamente se duplicaron, mientras que las llamadas a la línea 108 – BAP oscilaron las 10.000 mensuales, con picos de 20.000 en marzo de 2020 y 15.000 en junio de 2021. Por su parte, el promedio de permanencia en los CIS por noche ronda entre 20 y 25, pero en los CIS abiertos asciende a 35 (promedio). Detalla, asimismo, la cantidad de plazas ocupadas, tanto propias como convenidas y se indica que el 71% de los hogares amparados tiene titularidad femenina, el 48% son unipersonales y el 24% tienen 4 o más integrantes, así como que el 32% de los titulares del subsidio habitacional también son titulares del programa Ciudadanía Porteña.

En la parte final del informe se hallan los resultados de evaluación de procesos del Subsidio Habitacional. Allí se rememora como el decreto 690/2006 creó el Subsidio habitacional, destinado a cubrir parcial o totalmente el costo del hospedaje de las familias o personas solas en situación de calle efectiva y comprobable, o en inminente situación de calle, y se menciona que en agosto de 2021 se planteó la necesidad de revisar de forma integral el Programa por varias cuestiones, entre ellas, el incremento de la cantidad de beneficiarios, *“que hace oportuna la revisión de los criterios de ingreso y permanencia”* y la necesidad de garantizar que la población objetivo esté bien focalizada y que el programa cuente con la información necesaria para realizar un seguimiento de las familias.

Luego se describe el trabajo efectuado en torno a los procesos de programa y se señala que, como resultado, se avanzó en la implementación de las siguientes mejoras: 1) un *formulario modelo único* para certificar la situación de calle, 2) se optimizó

la focalización del subsidio mediante el ordenamiento de los criterios de elegibilidad, permanencia y baja, y los procedimientos administrativos y de cruce de base de datos con SINTYS, RUB y RIB, 3) se desarrollaron nuevos canales administrativos para dar curso a reclamos, actualizaciones de información, instancias de revisión y seguimiento de casos, y se automatizan procesos, 4) un sistema de gestión que permite contar con una base unificada y liquidar los pagos de manera transparente, 5) Se realizó una ficha de Teoría del Cambio del Programa y se construyó un sistema de indicadores de monitoreo para su seguimiento.

De todo ello se concluye, en lo que atañe a los procesos de monitoreo interno y evaluación externa en sí mismos, que la demandada no ha publicado “*el monitoreo, sus resultados y conclusiones*” en la página Web del GCBA, como lo ordena el art. 33 de la ley 4036. Tampoco se accede al plan de acción de los programas ni a las evaluaciones diagnósticas -si es que éstas fueron efectuadas en el marco de cada programa- ni en la página Web ni en los informes acompañados a la causa. Ciertamente, en el caso del programa Buenos Aires Presente - Red de Atención y de la Red de Alojamiento, los informes se limitan a consignar datos, sin proporcionar la evaluación que se pudo haber efectuado con ellos ni el plan de acción que se pudo haber diseñado en respuesta.

Por otro lado, se constata que tampoco se ha llevado adelante la evaluación externa prevista por el artículo 34 de la ley precitada. En efecto, no se ha indicado nada al respecto, ni se ha acompañado evaluación externa alguna, ni puede encontrarse nada similar en la página Web del GCBA, donde actualmente solo se visualizan dos informes relativos al Programa Ciudadanía Porteña durante los primeros 2 trimestres del año en curso (v. <https://buenosaires.gob.ar/desarrollohumanoyhabitat/estadisticas/monitoreo-de-politicas-sociales-de-la-ciudad-de-buenos-aires>). Nótese, en este sentido, que el art. 34 precitado determina en su parte final que “*La evaluación, sus resultados y conclusiones serán publicadas en la página web del Gobierno de la Ciudad*”.

Desde otra perspectiva, debe señalarse -ahora sí con relación a los resultados acompañados- que al evaluarse el subsidio habitacional creado por el decreto 690/2006 se planteó la necesidad de revisarlo de forma integral debido al incremento de los beneficiarios, “*que hace oportuna la revisión de los criterios de ingreso y permanencia*”, lo que se tradujo, como resultado, en la “*focalización del subsidio mediante el ordenamiento de los criterios de elegibilidad, permanencia y baja*”. Es decir, se puso foco en el modo de seleccionar a la población beneficiaria, mas no en repensar un abordaje integral y/o estructural que comprenda a la totalidad del creciente número de personas atravesadas por esta realidad de vulnerabilidad.

17. Que como complemento de todo lo anterior, resulta relevante el análisis de los **Censos de personas en situación de calle** acompañados a la causa, correspondientes a los años 2018 a 2023, obrantes en los informes IF-2019-34579920-GCABA-DGDAI e IF-2021-19113565-GCABA-SSACI.

En el efectuado por el GCBA en abril del año 2019 se registraron 2.016 personas en situación de calle, de las cuales 1.146 fueron relevadas en la calle y 870 se encontraban alojadas en paradores o dispositivos de alojamiento de emergencia.

Luego, en el correspondiente a mayo de 2021 se indicó que se relevaron 2.573 personas, 1.605 se alojaban en Centros de Inclusión Social y 968 en la calle, que la población –tanto en CIS como en la calle- es predominantemente masculina, comprendida



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 13 SECRETARÍA
N°26

DONDA PEREZ, VICTORIA ANALIA Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - SALUD-OTROS

Número: EXP 5484/2019-0

CUIJ: EXP J-01-00035244-2/2019-0

Actuación Nro: 317413/2025

entre 19 a 59 años y nativa de la ciudad y de la provincia de Buenos Aires. En cuanto a la población en la calle, se informe que se distribuye de manera heterogénea en la Ciudad, aunque el 62,6% de la población se concentra en las comunas 1, 2, 3, 4 y 13. Por último, cabe destacar que el 89, 6% de la población relevada en la calle declara que pernoctó en ella todos los días de la semana anterior al operativo, mientras que el 63% declara estar en situación de calle desde hace más de un año. Asimismo, según lo informado en la nota NO-2021-26916273-GCABA-DGDIM, el Registro Único de Beneficiarios (RUB) registra durante el período 2015-2021 a 5.771 personas en situación de calle.

Por su parte, en el censo de abril de 2022 se indicó que se relevaron 2.611 personas, 1.600 en Centros de Inclusión Social y 1.011 en la calle, que la población – tanto en CIS como en la calle- es predominantemente masculina, comprendida en el rango etario de 19 a 59 años y que suele ser nativa de la ciudad y provincia de Buenos Aires. En cuanto a la población en la calle, se informa que se distribuye de manera heterogénea en la Ciudad, aunque el 58,5% de la población se concentra en las comunas 1, 3, 4 y 14. Por último, cabe destacar que el 89, 6% de la población relevada en la calle declara que pernoctó en ella todos los días de la semana anterior al operativo, mientras que el 63% declara estar en situación de calle desde hace más de un año.

A su turno, en el censo correspondiente al año 2023 se indicó que se relevaron 3.511 personas en situación de calle de ellas, de las cuales el 64,6% se encuentra atendida en un Centro de Inclusión Social y el 35, 4% en la calle. Se sostuvo que a partir de mayo de 2021 la población en situación de calle se registra mayormente en centros de inclusión social, lo que revierte la tendencia de las ondas anteriores.

Ahora bien, no puede dejar de mencionarse la controversia suscitada en torno al modo y resultado obtenido de los censos elaborados por la demandada, lo que originó en su momento la acción de amparo en el marco de la cual se dio inicio a la presente demanda. Ello así, debido a la diferencia existente entre éstos y los formulados por diversos organismos. Por caso, cabe indicar que a diferencia de lo afirmado por el último censo llevado adelante por el GCBA, que da cuenta de la existencia, en el año 2023, de 3.511 personas en situación de calle -un 35% más de lo informado por el propio GCBA en 2022 (2.611)- el Relevamiento Nacional de Personas en Situación de Calle (ReNaCALLE) del 4 de diciembre de 2023 registró un total de 9.440 personas en situación de calle, de las cuales el 85% se encontraba en la CABA (es decir, aproximadamente 8.024 personas). Por otro lado, mientras el censo realizado por el GCBA en el año 2019 informó sobre la existencia de 2.016 personas en situación de calle, el Segundo Censo Popular de Personas en situación de calle en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires realizado en abril del mismo año registró un total de 7.251, de las cuales

5.412 personas se encontraban viviendo a la intemperie (v. documental adjunta por el frente actor, Ministerio Público Tutelar y Ministerio Público de la Defensa).

En cualquier escenario, lo cierto es que resulta palmario el aumento de la población en estado de vulnerabilidad social que se encuentra en situación de calle y ve afectado su derecho de acceso a una vivienda. Y si bien lo relativo al modo en que dicho censo se lleva adelante atañe a otro proceso judicial, no debe poderse dejar de señalarse que la falta de claridad sobre el número de habitantes inmersos en esta vulnerabilidad social y emergencia habitacional atenta contra la posibilidad de diseñar y/o ajustar estrategias que sirvan para dar real y efectiva respuesta a la problemática habitacional que afecta al colectivo involucrado en la causa y, de este modo, también patentiza un deficiente actuar en este aspecto que resulta lesivo de sus derechos. Además de que distorsiona la asignación de partida presupuestaria, ya que se podría calcularse en base a un número de personas menor al que efectivamente requiere de apoyo.

Por otro lado, no puede pasarse por alto la problemática que representa que según el censo de personas en situación de calle –sea cual fuere el escogido- haya un número elevado de personas en efectiva situación de calle que pernocta en la calle, mientras que, según lo informado por el propio GCBA, en los CIS, paradores y/o dispositivos existen plazas disponibles. El frente actor atribuye dicha circunstancia al deficiente estado y malas condiciones generales en las que se vive en la mayoría de dichos dispositivos, lo que en varios casos se traduciría en una negativa a su ingreso por parte de las personas en situación de calle. Más allá de ello, lo cierto es que, si bien la Red de Alojamiento no importa una solución a la carencia de vivencia ni alcanza para brindar condiciones mínimas de goce del derecho a la vivienda –de hecho simplemente pretende mitigar la emergencia habitacional- pareciera que tampoco lograría dar respuesta satisfactoria a la emergencia habitacional ni cumple con los objetivos del propio programa.

18. Que desde otro ángulo, frente al requerimiento de información relativa a los **inmuebles del GCBA** (v. Actuación Nro: 1334636/2021), la demandada acompañó un listado de aquellos, del que surge su emplazamiento, clasificación jurídica, tipo edilicio, uso principal y acceso a rampa y/o barrera arquitectónica (v. IF-2021-24654626-GCABA-UEEXAU3 y IF-2021-24680607-GCABA-DGADB). Luego remitió nuevos listados donde se precisa si el inmueble se encuentra efectivamente ocupado o no, la modalidad de ocupación y las acciones que se llevan adelante con relación a cada uno (en análisis, en proceso de desocupación o regularización, en seguimiento) (v. IF-2022-11433074-GCABA-UEEXAU3 y IF-2022-11469792-GCABA-DGADB). Sin embargo, no se ofreció información alguna con relación a la gestión de esos bienes: modos de adjudicación, de recuperación, modificación de destino, etc. Tampoco puede apreciarse, de la información suministrada, los órganos que intervienen en ello, como así tampoco la efectiva implementación de lo normado por la PUA en su art. 8.4.3.

19. Que, a modo de síntesis de todo lo expuesto, debe decirse que el análisis de las pruebas rendidas en la causa me lleva a concluir que los programas precitados no logran dar cumplimiento a lo normado por las leyes 3.076 y 4.036 y se traducen en un obrar ilegítimo que lesiona de manera palmaria el derecho constitucional a la vivienda del colectivo involucrado.

En efecto, la falta de adecuación de la “Red de Alojamiento, Centros de Inclusión Social, paradores y/o dispositivos” y de los programas “Apoyo para Personas



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 13 SECRETARÍA
N°26

DONDA PEREZ, VICTORIA ANALIA Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - SALUD-OTROS

Número: EXP 5484/2019-0

CUIJ: EXP J-01-00035244-2/2019-0

Actuación Nro: 317413/2025

en Situación de Vulnerabilidad Habitacional” y “Vivir en casa” a los parámetros delineados por las leyes 3.076 y 4.036, de acuerdo a lo normado por el 38 de la ley 4.036 y lo expuesto en los considerandos 14 y 15, resulta en una clara conducta ilegítima que atenta contra tales derechos.

Ciertamente, como ya se ha mencionado, el programa “Apoyo para Personas en Situación de Vulnerabilidad Habitacional” no solo resulta deficitario en el acceso, permanencia y cobertura sino que no se encuentra adecuado a lo dispuesto por las normas citadas con relación al monto de la prestación dineraria (art. 8 y 38 de la ley 4.036) y a los subgrupos merecedores de soluciones diferenciadas (personas con consumo problemático, personas con discapacidad, mujeres víctimas de violencia sexual o doméstica, niños, niñas y/o adolescentes; cfme arts. 14 inc. 2], 15, 20 y 21, 25 de la ley 4.036 y art. 4 inc. g] ley 3.706). Asimismo, carecería de articulación interseccional y transversal con las restantes políticas públicas (art. 4 inc. c] de la ley 3.076), por lo que lejos se encuentra de lograr remover obstáculos que les impidan la plena garantía y protección de sus derechos (art. 4 inc. b] de la ley 3.076).

En similar situación se encuentra el programa “Vivir en casa”, que tampoco adecúa su monto a lo estipulado por el art. 8 de la ley 4.036, ni prevé mecanismo alguno para asegurar alojamiento en los términos del art. 18 de la ley 4.036.

Por su lado, la “Red de Alojamiento, Centros de Inclusión Social, paradores y/o dispositivos” tampoco constituye una solución definitiva de vivienda, ni contempla –el menos en su carácter transitorio– a los subgrupos a los que la norma garantiza un alojamiento (arts. 14 inc. 2], 15, 20 y 21, 25 de la ley 4.036 y art. 4 inc. g] ley 3.706).

Se suma a ello la falta de publicación del monitoreo interno de cada programa (art. 32 y 33 de la ley 4036) y la falta de elaboración y publicación de la evaluación externa (arts. 34 de la ley 4036), así como la deficiente implementación de tales programas y la ausencia de políticas públicas tendientes, no a mitigar la emergencia, sino a resolver progresivamente el déficit habitacional (art. 31 CCABA). Es que, como se ha señalado precedentemente, los programas existentes se encuentran diseñados para abordar la emergencia, mas no se indicó ningún tipo de acción o programa que tenga por objeto resolver de manera progresiva y definitiva el déficit habitacional y, de este modo, resguardar el derecho a una vivienda digna a todos/as los/as habitantes de la Ciudad.

20. Que a todo lo expuesto, corresponde agregar algunas consideraciones relacionadas con las obligaciones que pesan sobre el estado de la Ciudad en materia de publicidad de la información vinculada a la ejecución de programas y administración de

recursos públicos que hacen a la posibilidad de efectivizar el derecho supranacional y constitucional a una vivienda digna.

La generación de información por parte del Estado y su publicidad y facilidades de acceso resultan de particular importancia en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Ello por cuanto, la posibilidad de determinar si existe un incumplimiento de obligaciones contraídas a través de los pactos internacionales se encuentra subordinada en muchos aspectos a la existencia de datos o indicadores que ilustren sobre la situación de cada derecho.

A modo de ejemplo, puede tomarse el art. 2.1. del PIDESC por el que los estados partes se comprometen a “adoptar medidas [...] hasta el máximo de los recursos de que se disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados [...] la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”. Adviértase que para poder evaluar o analizar el cumplimiento de esta manda resulta indispensable, en primer término, contar con la información que refleje la situación del derecho en cuestión al inicio de la *adopción de medidas* para luego poder cotejarla con datos posteriores que permitan verificar si se ha cumplido la *progresividad* (esto es si ha mejorado la situación del derecho), si las medidas adoptadas (¿cuáles?) han sido efectivas y si se ha destinado al respecto *el máximo de los recursos de que se disponga* (información presupuestaria).

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales viene señalando en sus Observaciones Generales (OG Nº1, puntos 3 y 4; OG Nº4, punto 13; OG Nº7, puntos 19, 20 y 21; OG Nº11, puntos 1, 3 y 8; OG Nº13, punto 37; OG Nº14, puntos 12.iv, 14, 34, 36, 37, 42f, 44d y 53) la obligación de los Estados de *realizar una vigilancia o supervisión sobre el grado de efectividad de los derechos* y destaca que *la producción de información* resulta un prerequisite de ese control.

Sobre el punto no debe soslayarse que el artículo 75, inc. 22 de la C.N. ha otorgado jerarquía constitucional a los tratados allí enumerados *en las condiciones de su vigencia*, lo que implica reconocer el mismo carácter a los criterios interpretativos que respecto de tales instrumentos delinean los órganos que ellos han creado.

El mismo razonamiento por el que se desprende la obligación de producir información, puede derivarse de las obligaciones que impone el artículo 17 de la Constitución porteña en cuanto prescribe que la “Ciudad desarrolla políticas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos. Asiste a las personas con necesidades básicas insatisfechas y promueve el acceso a los servicios públicos para los que tienen menores posibilidades.”

Al respecto ha señalado la Sala 2 de la Cámara de Apelaciones CATyRC que “la cuestión atinente a la transparencia en el manejo de los fondos públicos, y *sobre todo los destinados al desarrollo social*, merece una especial atención y protección, en cuanto resulta una condición necesaria –si bien no suficiente- para el cumplimiento por parte de los poderes constituidos del programa de gobierno fijado por el constituyente en la materia” (autos “*Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia contra GCBA sobre Amparo (art. 14 CCABA)*”, Expte.: EXP 24.947/0 resueltos el 23 de octubre de 2007).

En conclusión, se ha afirmado que en materia de DESC pesa sobre el Estado, como mínimo, el deber de producir y poner a disposición de los ciudadanos información sobre: a) el estado de situación de la diferentes áreas concernidas, en especial



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO N° 13 SECRETARÍA
N°26

DONDA PEREZ, VICTORIA ANALIA Y OTROS CONTRA GCBA SOBRE AMPARO - SALUD-OTROS

Número: EXP 5484/2019-0

CUIJ: EXP J-01-00035244-2/2019-0

Actuación Nro: 317413/2025

cuando su descripción requiera de mediciones expresadas mediante indicadores, y b) el contenido de las políticas públicas desarrolladas o proyectadas, con expresa mención de sus fundamentos, objetivos, plazos de realización y recursos involucrados.

Este mandato de publicidad del manejo de los fondos y recursos públicos encuentra anclaje constitucional expreso en el ámbito de la Ciudad en el artículo 53 CCABA que dispone que “todos los actos que impliquen administración de recursos son públicos y se difunden sin restricción”, a la vez que se prohíben los “gastos reservados, secretos o análogos, cualquiera sea su denominación”.

Asimismo la ley 4036 prevé en sus artículos 33 y 34 la publicación en la página web oficial de determinada información vinculada al monitoreo y evaluación externa de los programas implementados por el GCBA en la materia.

En este punto, no pude soslayarse que el Máximo Tribunal de la Nación ha destacado que la publicidad de la información vinculada a la gestión de programas sociales constituye “una herramienta fundamental para que el pulso vivo y crítico de la esfera pública contribuya a determinar si la instrumentación de las políticas sociales establecidas por el Estado contribuye efectivamente o es disfuncional a los fines perseguidos” (CSJN, *Fallos* 337:256, autos “CIPPEC c/EN – Mo. de Desarrollo Social”, del 26 de marzo de 2014).

Así, tal como ha señalado la CSJN en diversos casos (el ya citado, *Fallos* 335:2393; 339:1077, entre otros) la posibilidad de contar con determinada información en manos del Estado resulta un prerrequisito fundamental para poder ejercer una variada gama de otros derechos. Entre ellos, el previsto en el artículo 4º, inciso i, de la ley 3706; por lo que la ausencia o el no suministro de tal información afecta el derecho de acceso a la información pública en sí mismo y obsta a la posibilidad de efectivizar adecuadamente el derecho a participar en los asuntos públicos, de controlar el ejercicio de la gestión administrativa, etc.

21. Que por último, resta señalar que las consideraciones expuestas en el presente no implican, en modo alguno, un desconocimiento ni una injerencia indebida en las facultades del Poder Ejecutivo para diseñar e implementar políticas públicas en materia de vivienda, sino sólo el confronte entre lo actuado y lo no actuado y los expresos (y vinculantes) lineamientos fijados por el constituyente y el Poder Legislativo en la materia.

En mérito a todo ello, oído el Ministerio Público Fiscal y de conformidad con lo dictaminado por el Ministerio Público Tutelar **RESUELVO**:

1. HACER LUGAR a la acción de amparo entablada y ordenar al GCBA a que, a través de los organismos competentes, y en el plazo de noventa (90) días:

a.- Arbitre los medios necesarios para adecuar el monto del programa “Apoyo para Personas en Situación de Vulnerabilidad Habitacional” a lo dispuesto por el art. 8 de la ley 4.036, en los términos expuestos en el considerando 14.

b.- Arbitre los medios necesarios para adecuar el monto del programa “Vivir en casa” a lo dispuesto por el art. 8 de la ley 4.036, en los términos expuestos en el considerando 14.

c.- Arbitre los medios necesarios para adecuar el programa “Apoyo para Personas en Situación de Vulnerabilidad Habitacional” a los lineamientos establecidos por las leyes 3.706 y 4.036, de acuerdo a lo considerado en el punto 14.

d.- Arbitre los medios necesarios para asegurar las condiciones edilicias de la Red de Alojamiento, Centros de Inclusión Social, paradores y/o dispositivos y adecúe su funcionamiento de modo tal que –al menos de manera transitoria– puedan dar alojamiento de modo adecuado y específico a las particularidades de los subgrupos diferenciados por los arts. 15, 20 y 21, 25 inc. 3 de la ley 4.036.

e.- Arbitre los medios necesarios para elaborar y dar publicidad al monitoreo interno relativo a cada programa, en los términos expuestos en el considerando 16 (art. 32 y 33 de la ley 4036).

f.- Arbitre los medios necesarios para elaborar y dar publicidad a la evaluación externa relativa a cada programa, en los términos expuestos en el considerando 16 (art. 32 y 34 de la ley 4036).

g.- Actualice, sistematice y publique en la página Web oficial del GCBA los datos relativos a la administración y disposición de los bienes inmuebles de la Ciudad.

II. IMPONER LAS COSTAS del presente al GCBA vencido (art. 64 CCAYT, art. 28 ley 2145).

Regístrese y notifíquese por Secretaría a las partes, a la Sra. Asesora Tutelar y a la Sra. Fiscal. Oportunamente, archívese.



Poder Judicial
Ciudad de Buenos Aires