

POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. UN ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS EN LA POLÍTICA FISCAL*

MARÍA VICTORIA ÁLZAGA**

Resumen: El presente ensayo realiza una vinculación entre la gestión presupuestaria y la satisfacción del derecho a la vivienda en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A tal fin, se propone examinar la política pública de vivienda implementada por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a la luz de los estándares nacionales e internacionales en la materia, como así también aplicando una perspectiva de derechos humanos en la política fiscal.

Sobre esta base se puede, *prima facie*, observar un incumplimiento por parte del Gobierno de la CABA de los estándares mínimos de acceso a una vivienda adecuada. Ante la crisis habitacional que actualmente atraviesa la Ciudad de Buenos Aires, las políticas públicas implementadas por el gobierno local (que se componen principalmente del otorgamiento de subsidios), no logran dar respuesta alguna para garantizar el derecho en cuestión. Como principales causas de este resultado podrían mencionarse el uso ineficiente e ineficaz de los recursos disponibles y la subejecución presupuestaria.

Asimismo, la Justicia como poder público no resulta ajena a la cuestión, sino que ha tenido un rol central en la disputa de los ciudadanos y las ciudadanas por su

* Recepción del original: 24/08/2023. Aceptación: 16/11/2023.

** María Victoria Alzaga es abogada recibida de la Universidad de Buenos Aires, con orientación en derecho administrativo, y empleada del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires en el fuero CAYTRC. Quiero agradecer al Dr. Horacio Corti, a Agustina Gelmetti y Verónica Belmonte, por su apoyo y guía para la elaboración de este trabajo. De igual modo, agradezco a los Dres. Guillermo Scheibler y Claudio Cavallo por introducirme en el mundo del derecho administrativo y permitirme pensar las funciones que tiene el Estado, y su rol con la protección y garantía de los derechos de los ciudadanos y las ciudadanas. Y finalmente al Dr. Heffes por motivarme a producir académicamente, y pensar realidades diferentes y superadoras.

reconocimiento de este derecho. En este sentido, la jurisprudencia local, en principio se ha mostrado deferente hacia la operatividad del derecho a la vivienda, pero con posterioridad al fallo “*Q. C., S. Y. c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/amparo*” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, puede observarse una tendencia más moderada y tendiente a priorizar la satisfacción de los derechos humanos, tal como puede verse en precedente “*Villanueva Girón Katherine Juntec Contra GCBA Sobre Amparos Habitacionales*” de la Sala III de la Cámara de Apelaciones en lo CAYTRC, dictado en abril de 2023.

Toda vez que se mencionen los principios se hace referencia a los 15 Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal.¹

Palabras clave: política fiscal — vivienda — derechos humanos — derechos sociales — ciudad autónoma de buenos aires — control judicial.

Abstract: This essay establishes a connection between budget management and the fulfillment of the right to housing in the City of Buenos Aires. To this end, it seeks to examine the public housing policy implemented by the Government of the City of Buenos Aires considering national and international standards on the matter, as well as by applying a human rights perspective in fiscal policy.

On this basis, it can be observed, *prima facie*, that the Government of the City of Buenos Aires fails to meet the minimum standards for access to adequate housing. Given the current housing crisis in Buenos Aires, the public policies implemented by the local government, which mainly consist of granting subsidies, do not effectively ensure the right in question. The primary causes of this outcome may include the inefficient and ineffective use of available resources and budgetary under-execution. Furthermore, the judiciary, as a public power, is not detached from the issue but has played a significant role in the citizens’ struggle for the recognition of this right. Initially, local jurisprudence has shown deference to the operability of the right to housing. However, following the ruling in “*Q. C., S. Y. v. Government of the City of Buenos Aires on Amparo*”, issued by the Supreme Court of Justice of the Nation, a more moderate trend can be observed, with a tendency to prioritize the fulfillment of human rights. This shift is evident in the precedent set by “*Villanueva Girón Katherine Juntec v. GCBA on Amparo-Housing*”, decided by the Third Chamber of the Court of Appeals in April 2023.

Whenever reference is made to the principles, it pertains to the 15 Human Rights Principles in Fiscal Policy.

1. DERECHOS Y POLÍTICA FISCAL, *Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal*.

Keywords: fiscal policy — housing — human rights — social rights — ciudad autónoma de buenos aires — judicial review.

I. INTRODUCCIÓN

El presente ensayo propone realizar un breve análisis respecto de la vinculación entre la gestión de la política fiscal en su faz erogatoria y la satisfacción del derecho a la vivienda en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. Como es sabido, la crisis habitacional representa uno de los grandes problemas de la Ciudad. Frente a esto, se ha establecido un marco jurídico y de política pública que intenta brindar una suerte de solución a la problemática. En este escenario es que se abren múltiples preguntas respecto a la eficacia o ineficacia de las políticas implementadas, como también del uso de los recursos públicos. Asimismo, vale preguntarse si los programas implementados por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires cumplen con los estándares establecidos tanto a nivel internacional como local, y si la protección judicial del derecho a la vivienda es realmente efectiva.

Con un breve recorrido por el marco internacional, el marco jurídico local y un análisis crítico de la jurisprudencia, el ensayo busca tratar los interrogantes planteados en el párrafo anterior desde una perspectiva de gestión de la política pública y la política fiscal desde los derechos humanos. Como premisa fundamental para pensar desde esta perspectiva, se debe entender que todo derecho implica tanto un gasto como así también una obligación de cumplimiento inmediato por parte del Estado de garantizar el contenido mínimo de los derechos, más allá de las vicisitudes que puedan darse en el caso de los llamados DESC, cuestión que será abordada más adelante.

II. BREVE RESEÑA DEL MARCO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS SOBRE EL DERECHO A LA VIVIENDA

II.A. Marco jurídico

El derecho a la vivienda goza de una fuerte protección jurídica explícita en los tratados internacionales de derechos humanos suscriptos por

la Argentina. Podría decirse que la base de la protección del derecho a la vivienda se encuentra en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) en su artículo 11.1, donde reconoce el derecho de toda persona a una vivienda adecuada, concepto que posteriormente será desarrollado por el Comité DESC. Si bien, la Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce el derecho a la vivienda en su artículo 25, es en el PIDESC donde los Estados se comprometen a tomar medidas para garantizar la satisfacción de este derecho.

Luego de estos reconocimientos “genéricos”, el derecho internacional de los derechos humanos se ha encargado de enfatizar en la necesidad de proteger el derecho a la vivienda para personas en situación de vulnerabilidad. A título meramente enunciativo se pueden mencionar: la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (art 5.e.III),² la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (art 14.2.h),³ la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 27.3),⁴ la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (art. 21),⁵ la Convención Internacional sobre la Protección de

2. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, 21/12/1965, Art. 5 e. iii: “En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el art. 2 de la presente Convención, los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color u origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes: [...] e) Los derechos económicos, sociales y culturales, en particular. [...] iii) El derecho a la vivienda; [...]”.

3. CEDAW, 18/12/1979, Art. 14.2.h: “[...] 2. Los Estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a: [...] h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, de transporte y las comunicaciones”.

4. CDN, 20/11/1989, Art. 27.3: “Los Estados partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda”.

5. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 28/07/1951, Art. 21: “En materia de vivienda y en la medida en que esté regida por leyes y reglamentos o sujeta a la fiscalización de las autoridades oficiales, los Estados contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en sus territorios el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente en las mismas circunstancias a los extranjeros”.

los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (art 43.1.d),⁶ y la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (art. 24).⁷ Sobre esto, la Sala III de la Cámara de Apelaciones CAYTRC tiene dicho que:

[...] quienes padezcan una situación de vulnerabilidad social tienen derecho a una misma solución habitacional. Ello, sin perjuicio de las formas más intensas de protección legal para grupos que padezcan condiciones de exclusión social más severas que ameriten un remedio legal reforzado o más amplio en función de padecer una vulnerabilidad social interseccional. El Estado local no tiene pro-

6. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 18/12/1990, Art. 43.1.d: “1. Los trabajadores migratorios gozarán de igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado de empleo en relación con: [...] d) El acceso a la vivienda, con inclusión de los planes sociales de vivienda, y la protección contra la explotación en materia de alquileres; [...]”.

7. Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, 15/06/2015, Art. 24 “Derecho a la vivienda. La persona mayor tiene derecho a una vivienda digna y adecuada, y a vivir en entornos seguros, saludables, accesibles y adaptables a sus preferencias y necesidades. Los Estados parte deberán adoptar las medidas pertinentes para promover el pleno goce de este derecho y facilitar que la persona mayor tenga acceso a servicios socio sanitarios integrados y servicios de cuidados domiciliarios que le permitan residir en su propio domicilio conforme a su voluntad. Los Estados parte deberán garantizar el derecho de la persona mayor a una vivienda digna y adecuada y adoptarán políticas de promoción del derecho a la vivienda y el acceso a la tierra reconociendo las necesidades de la persona mayor y la prioridad en la asignación a aquella que se encuentre en situación de vulnerabilidad. Asimismo, los Estados parte fomentarán progresivamente el acceso al crédito de vivienda u otras formas de financiamiento sin discriminación, promoviendo, entre otros, la colaboración con el sector privado, la sociedad civil y otros actores sociales. Las políticas deberán tener especialmente en cuenta: a) La necesidad de construir o adaptar progresivamente soluciones habitacionales con el fin de que estas sean arquitectónicamente adecuadas y accesibles a los adultos mayores con discapacidad y con impedimentos relacionados con su movilidad. b) Las necesidades específicas de la persona mayor, particularmente aquellas que viven solas, a través de subsidios para el alquiler, apoyo a las renovaciones de la vivienda y otras medidas pertinentes, según la capacidad de los Estados parte. Los Estados parte promoverán el establecimiento de procedimientos expeditos de reclamación y justicia en caso de desalojos de personas mayores y adoptarán las medidas necesarias para protegerlas contra los desalojos forzosos ilegales. Los Estados parte deberán promover programas para la prevención de accidentes en el entorno y el hogar de la persona mayor”.

hibido proteger de una manera más exigente los derechos sociales de determinados grupos atravesados por circunstancias de pobreza agravada por otros factores de desigualdad (género, edad, capacidad, entre otros).⁸

La gestión de una política fiscal con perspectiva de derechos humanos juega un rol central para garantizar un efectivo uso de los recursos disponibles que le permita al Estado cumplir con las obligaciones asumidas a nivel internacional. En este sentido, los 15 Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, a pesar de no ser vinculantes, cumplen un rol fundamental al momento de establecer directrices que permitan gestionar una política fiscal eficaz. Particularmente, vinculado al cumplimiento del deber reforzado de garantizar el derecho a la vivienda a personas en situación de vulnerabilidad,⁹ el principio 5 establece que:

Los Estados deben eliminar las discriminaciones estructurales y promover la igualdad sustantiva a través de su política fiscal, incorporando de forma transversal las perspectivas de las poblaciones discriminadas en su diseño e implementación, y adoptando acciones afirmativas cuando sea necesario.¹⁰

Según surge del documento, la gestión de la política fiscal de manera íntegra debe regirse por los principios de igualdad (es decir una mirada

8. CAYTRC, “Villanueva Giron, Katherine Junetc contra GCBA...”, considerando 22.

9. El documento de los principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal entiende como “grupos en situación de vulnerabilidad o desventaja”, a aquellos con integrantes que enfrentan una situación de subordinación prolongada o discriminación sistémica. Esto se refleja en el desconocimiento de las características particulares del grupo al que pertenecen, injusticias en el acceso a bienes y servicios y/o una insuficiente representación política. Su reconocimiento requiere un abordaje estatal diferenciado mediante acciones o medidas afirmativas para eliminar la discriminación y evitar mayores afectaciones a sus derechos. Entre ellos se encuentran niñas, niños y adolescentes; mujeres; personas con discapacidad; personas adultas mayores; personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex (LGBTI); pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes, personas migrantes y aquellas marginadas por su clase social o su condición socioeconómica, entre otros”.

10. DERECHOS Y POLÍTICA FISCAL, *Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal*, p. 29.

interseccional tendiente a lograr una igualdad sustantiva), no discriminación (es decir, no establecer políticas fiscales diferenciadas que resulten irrazonables o perjudiciales para los grupos vulnerables) e inexcusabilidad (es decir, no alegar la falta de recursos para justificar su incapacidad de cumplir con las obligaciones asumidas). Para cumplir con este propósito, el documento indica que se deben:

Abordar los desequilibrios en las asignaciones presupuestarias para grupos en situación de vulnerabilidad, sectores populares y grupos que tradicionalmente han sido desatendidos y excluidos, y priorizar y asignar recursos adicionales a dichos grupos para eliminar disparidades de distinta clase. Reflejar en las cuentas públicas los gastos vinculados a políticas transversales como la igualdad de género, las políticas de equidad étnicoracial, o las dirigidas a las personas con discapacidad o a la niñez. Proteger las asignaciones presupuestarias para personas, grupos y poblaciones en situación de vulnerabilidad, que se mantengan incluso en situaciones de crisis económica, desastres naturales u otras emergencias. Los Estados partes asumen la responsabilidad de velar por la vida e integridad física de las personas privadas de la libertad y no pueden invocar la falta de recursos financieros u otros problemas logísticos como atenuante de esa responsabilidad.¹¹

Asimismo, el principio 11 (que desarrolla el eje de la política fiscal en situaciones de crisis), en sus directrices establece que en situaciones de crisis se debe dar prioridad especialmente a la satisfacción de los DESC de las personas que pertenecen a grupos más desaventajados.

En síntesis, se podría concluir que en el marco jurídico internacional de los derechos humanos se reconoce expresamente el derecho de toda persona a una vivienda adecuada. Por otro lado, se enfatiza en el deber de garantizar la satisfacción de este derecho para las personas en situación de vulnerabilidad. Finalmente, se encuentran dentro del *soft law* los principios de derechos humanos en la política fiscal que funcionan a modo de guía para cumplir con las obligaciones asumidas por los Estados.

11. DERECHOS Y POLÍTICA FISCAL, *Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal*, p. 30.

II.B. Observaciones generales del Comité DESC y del Comité de la CDN

Al desarrollo normativo en materia de cumplimiento de los DESC, se pueden adicionar las interpretaciones que han hecho los comités de control de los pactos internacionales de derechos humanos. En este sentido, tanto el Comité DESC como el Comité CDN han establecido directrices para interpretar las obligaciones estatales al momento de gestionar sus recursos en pos de garantizar la satisfacción de los DESC y particularmente el modo de interpretar el derecho a la vivienda.

II.B.1 *Sobre la máxima utilización de los recursos disponibles*

En la Observación General N.º 3 el Comité DESC analiza la interpretación del art 2.1 del PIDESC en cuanto dice que:

Cada uno de los Estados partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.¹²

De esto se puede deducir que el Comité remarca el deber de progresividad en materia de derechos sociales, y el deber de prestar cooperación internacional a fin de satisfacer estos derechos.

El Comité entiende que, para empezar, del Pacto se desprenden obligaciones tanto de medios como de resultado. En este sentido, indica que el establecimiento de políticas legislativas no es suficiente para cumplir con las obligaciones de los Estados, sino que la frase “todos los medios apropiados” debe entenderse en un sentido pleno en pos de cumplir con el resultado de garantizar efectivamente todos los derechos reconocidos en el pacto. También, menciona que el Pacto:

12. ECOSOC, Observación General N.º 3, p. 4.

Incorpora una obligación inmediata de respetar y garantizar todos los derechos pertinentes. Sin embargo, el hecho de que la efectividad a lo largo del tiempo, o en otras palabras progresivamente, se prevea en relación con el Pacto no se ha de interpretar equivocadamente como que priva a la obligación de todo contenido significativo. Por una parte, se requiere un dispositivo de flexibilidad necesaria que refleje las realidades del mundo real y las dificultades que implica para cada país el asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Por otra parte, la frase debe interpretarse a la luz del objetivo general, en realidad la razón de ser del Pacto, que es establecer claras obligaciones para los Estados partes con respecto a la plena efectividad de los derechos de que se trata.¹³

Respecto de la utilización de los recursos disponibles, el Comité entendió que:

Aunque se demuestre que los recursos disponibles son insuficientes, sigue en pie la obligación de que el Estado parte se empeñe en asegurar el disfrute más amplio posible de los derechos pertinentes dadas las circunstancias reinantes. Más aún, de ninguna manera se eliminan, como resultado de las limitaciones de recursos, las obligaciones de vigilar la medida de la realización, o más especialmente de la no realización, de los derechos económicos, sociales y culturales y de elaborar estrategias y programas para su promoción.¹⁴

Esta consideración puede vincularse directamente con la obligación de garantizar el contenido mínimo de los derechos contemplados. En este sentido el Comité marca que:

Cada Estado parte [contrae] una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos. [...] Si el Pacto se ha de interpretar de tal manera que no

13. ECOSOC, Observación General N.º 3, p. 3.

14. ECOSOC, Observación General N.º 3, p. 4.

establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser.¹⁵

De igual modo, se podría sumar a lo desarrollado por el Comité de los Derechos del Niño que, en una correcta interpretación del pacto, la insatisfacción del contenido mínimo de los derechos no puede estar justificada en la falta de recursos disponibles.

Por su parte el Comité CDN, como indica el Dr. Corti, “ha sostenido de forma nítida que el contenido mínimo no está sujeto a los recursos disponibles”.¹⁶ Asimismo, quien alega la insuficiencia de recursos debe probarlo.¹⁷ Dentro de esa prueba, debe tenerse en cuenta que es “la política presupuestaria la que debe acomodarse al sistema de los derechos humanos, conforme síntesis de la doctrina desarrollada en el sistema universal del derecho internacional de los derechos humanos”.¹⁸ Para hacer una interpretación integral de todo el sistema, a su vez, debe entenderse que al momento de evaluar los recursos disponibles deben tenerse en cuenta los recursos socialmente disponibles, y no solo los presupuestariamente disponibles.

Podríamos decir que estas interpretaciones de los comités han sido recogidas por el documento de los 15 Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, principalmente en el principio 10 el cual menciona el deber de los Estados de “movilizar al máximo los recursos disponibles para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales”.¹⁹

II.B.2 *Sobre el derecho a la vivienda en particular*

Respecto del derecho a la vivienda específicamente, se pueden destacar dos Observaciones Generales en particular. Por un lado, la Observación General N.º 4 del Comité DESC, la cual interpreta la expresión “vivienda

15. ECOSOC, Observación General N.º 3, pp. 34.

16. CORTI, “La implementación de la Convención. Efectos...”, p. 94.

17. CSJN, “Q. C., S. Y. c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/amparo”, Voto Dr. Petracchi.

18. CAYTRC, “Villanueva Giron, Katherine Junetc Contra GCBA...”, considerando 31.

19. DERECHOS Y POLÍTICA FISCAL, *Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal*, p. 44.

adecuada”. En este punto establece que para que el derecho a la vivienda se encuentre satisfecho, esta debe cumplir con los requisitos de: a) seguridad jurídica de la tenencia, b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, c) representar un gasto soportable que no impida la satisfacción de otras necesidades básicas, d) habitabilidad, e) asequibilidad, f) encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales y g) adecuación cultural.²⁰

Por otro lado, el Comité CDN en su Observación General N.º 17 menciona el derecho de los niños en situación de calle a un nivel de vida adecuado. En este sentido, reconoce el deber del Estado de tomar medidas de acción positiva que garantice un actuar no discriminatorio que permita una integración social de los niños en situación de calle. Asimismo, reconoce la obligación de los Estados de garantizar la posibilidad de los menores de acudir para reclamar el cumplimiento efectivo de sus derechos. Respecto de las características del derecho a la vivienda, remite a la Observación General N.º 4 del Comité DESC.²¹

III. LA CONSTITUCIÓN FINANCIERA EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Tal como desarrolla el Dr. Horacio Corti, son los propios textos constitucionales los que regulan la actividad financiera del Estado, tanto en su faz recaudatoria como erogatoria. En este sentido, es la norma fundamental la que establece la finalidad del ejercicio de la actividad financiera estatal, siendo este el cumplimiento de las instituciones constitucionales.²² Como se menciona en el trabajo “Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal”:

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha establecido que los principios de derechos humanos son plenamente aplicables a las políticas fiscales, y que ellos deben implementarse en todo el ciclo de las políticas, desde la elaboración de los

20. Comité DESC, Observación General N.º 4, pp. 2-4.

21. CDN, Observación General N.º 17.

22. CORTI, “Capítulo I, La actividad financiera pública. Definiciones básicas”.

presupuestos y los códigos tributarios o la asignación de gastos hasta la supervisión y evaluación de las consecuencias.²³

Como también señala el Dr. Corti, en el concepto de constitución financiera, resulta imposible que no surja una tensión entre la actividad financiera del Estado y el cumplimiento de los derechos humanos. Es fundamental entender que todo derecho implica un costo que debe ser financiado (dependencia causal), más allá de la errónea concepción de que los únicos derechos que implican un gasto estatal son los denominados Derechos Económicos Sociales y Culturales.²⁴

En el caso particular de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se reconocen obligaciones tanto genéricas como específicas que direccionan el ejercicio de la actividad financiera en su faz erogatorio en pos de la satisfacción de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (Arts. 17, 20, 21, 23, 24, 25, 31 y 32 de la CCABA, entre otros). Por otro lado, en el apartado específico de "Economía, Finanzas y Presupuesto" (arts. 48 a 55 de la CCABA) se establece como principio rector de la política estatal la justicia social. En este sentido, entiende que se debe promover la actividad pública y privada tendiente al beneficio social y sostenible, además de establecer el carácter participativo del presupuesto. Estos tintes distintivos de la Constitución financiera de la Ciudad reflejan, al menos en lo normativo, una estrecha relación con los principios, 3º respecto de asegurar una política fiscal socialmente justa, 4º respecto a la aplicación de una política fiscal ambientalmente sostenible, 7º respecto del carácter participativo de la política fiscal y 8º respecto del marco fiscal sostenible.

Específicamente en relación con el derecho a la vivienda, la Constitución de la Ciudad en su art. 31 establece que:

La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello: 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. Auspicia la incorporación de los

23. DERECHOS Y POLÍTICA FISCAL, *Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal*, p. 4.

24. CORTI, "La implementación de la Convención. Efectos...".

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. Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones.²⁵

Si bien el Tribunal Superior de Justicia ha interpretado en su jurisprudencia que la satisfacción del derecho a la vivienda digna constituye una obligación de medios y no de resultado,²⁶ y la Corte Suprema de Justicia de la Nación lo ha clasificado como un derecho de “operatividad derivada”, entendiendo que “se requiere de una ley del Congreso o de una decisión del Poder Ejecutivo que provoque su implementación”,²⁷ esto no puede implicar un desamparo del contenido mínimo del derecho fundamental invocado. Tal como también señala la Corte:

Los derechos fundamentales que consagran obligaciones de hacer a cargo del Estado con operatividad derivada, están sujetos al control de razonabilidad por parte del Poder Judicial. Que ello significa que, sin perjuicio de las decisiones políticas discrecionales, los poderes deben atender a las garantías mínimas indispensables para que una persona sea considerada como tal en situaciones de extrema vulnerabilidad.²⁸

Siguiendo el razonamiento esbozado por el máximo tribunal, resulta irrazonable considerar que la satisfacción del derecho a la vivienda es una mera obligación de medios que se satisface con la existencia de políticas públicas vigentes a pesar de su falta de idoneidad o ineficacia. Esto se desprende asimismo de la Observación General N.º 3 del Comité DESC, el cual entendió que del Pacto se desprenden obligaciones inmediatas (como la de garantizar el contenido mínimo de los derechos), así como obligaciones

25. CABA, Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, art. 31.

26. TSJ de CABA, “K.M.P. c/GCBA y otros s/amparo”, voto de los magistrados Conde y Lozano.

27. CSJN, “Q. C., S. Y. c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/amparo”, considerando 11.

28. CSJN, “Q. C., S. Y. c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/amparo”, considerando 17.

progresivas sujetas a los recursos disponibles, sin perjuicio del deber de no regresividad. Asimismo, el Comité, en la misma Observación General, enfatiza que, para justificar el incumplimiento en la satisfacción de los derechos reconocidos por el pacto el Estado:

[...] debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas.²⁹

Este supuesto no se configura si el motivo de incumplimiento es consecuencia de una gestión ineficaz de los recursos, y de políticas públicas y fiscales ineficientes. En síntesis, si bien el pacto habla de realizar los máximos esfuerzos, lo que puede entenderse como una obligación de medios, esto debe ser leído de manera armónica con el objetivo general del Pacto y de la Constitución financiera de la Ciudad, entendiéndose que hay una obligación de resultado: satisfacer el contenido mínimo de los derechos. De lo contrario se traduciría en una inobservancia de los derechos fundamentales que deben funcionar como directrices para el diseño, ejecución y evaluación de la política pública y fiscal. Del mismo modo, oportunamente el Principio 9 establece el deber de los Estados de “garantizar de manera prioritaria los niveles esenciales de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en su política fiscal”.³⁰

Es crucial de igual manera resaltar que garantizar la satisfacción del derecho a la vivienda resulta indispensable para permitir el ejercicio de otros derechos igualmente reconocidos en la Constitución de la Ciudad, los cuales también son principios rectores que deben dirigir la gestión de la política fiscal en la Ciudad. Como una mera enunciación se puede mencionar el derecho a la salud, al trabajo, a la educación, a la vida digna, a desarrollarse en un ambiente sano, a la seguridad, a la igualdad y a la no discriminación. Esta afirmación ha sido reconocida por el Comité DESEC, quien sostuvo que:

El derecho humano a una vivienda adecuada es un derecho fundamental que constituye la base para el disfrute de todos los derechos

29. ECOSOC, Observación General N.º 3, p. 4.

30. DERECHOS Y POLÍTICA FISCAL, *Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal*, p. 42.

económicos, sociales y culturales y está vinculado en su integridad a otros derechos humanos, incluyendo los del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.³¹

Como puede advertirse, dado el carácter interdependiente de todos los derechos, a pesar de que el derecho a la vivienda puede categorizarse como un Derecho Económico Social y Cultural, resulta necesaria su satisfacción para garantizar un pleno ejercicio de los derechos Civiles y Políticos.

Asimismo, vale resaltar que los tratados internacionales de derechos humanos mencionados en el apartado anterior y las respectivas interpretaciones de sus comités de control también forman parte de la Constitución financiera de la Ciudad. Respecto a la interpretación de que el obligado por los tratados internacionales es el Estado Nacional y estas obligaciones no pueden ser trasladadas a las jurisdicciones locales, si bien asiste razón en el argumento respecto de que es el Estado Nacional quien ha suscrito los tratados, es la propia Constitución de la CABA la que establece en su artículo 10 que en la Ciudad de Buenos Aires:

Rigen todos los derechos, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, las leyes de la Nación y los *tratados internacionales ratificados y que se ratifiquen*. Estos y la presente Constitución se interpretan de buena fe. Los derechos y garantías no pueden ser negados ni limitados por la omisión o insuficiencia de su reglamentación y esta no puede cercenarlos.³²

De igual manera, la CSJN ha entendido que la CABA se encuentra obligada por el PIDESC toda vez que manifestó que:

Para determinar las obligaciones del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en materia de vivienda resulta imprescindible interpretar —además de la Constitución local— la Constitución Nacional y, en particular, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).³³

31. ECOSOC, Dictamen adoptado por el Comité en..., p. 10.

32. CABA, Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, art. 10.

33. CSJN, “Q. C., S. Y. c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/amparo”, considerando 3.

En resumen, en una correcta interpretación del texto constitucional de la Ciudad de Buenos Aires, podemos entender que existen obligaciones de resultado respecto de la satisfacción de al menos el contenido mínimo de los DESC en general, y del derecho a la vivienda en particular. Asimismo, el contenido mínimo en el derecho a la vivienda debe satisfacer el estándar de vivienda adecuada desarrollado por el Comité DESC ya que la propia Ciudad se ha obligado a cumplir con los tratados internacionales de derechos humanos suscriptos por el Estado argentino. Finalmente, también podemos entender que como menciona el artículo 31 se establece un orden prioritario para los grupos vulnerables, especialmente aquellos en situación de pobreza crítica y con necesidades especiales con escasos recursos.

IV. POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA

IV.A. Régimen jurídico local

Continuando con lo manifestado por la CSJN en el fallo *Q. C., S. Y. c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/amparo*” respecto de la operatividad derivada del derecho a la vivienda, vale resaltar que la Ciudad de Buenos Aires cuenta con una amplia normativa que intenta cumplir con la satisfacción del derecho a la vivienda al menos en su contenido mínimo.

En 1998, se dictó la primera norma relacionada con el derecho a la vivienda (Ley N.º 148), en la cual, siguiendo las pautas que surgen de la CCA-BA, se establece como prioritaria la problemática habitacional de las villas y asentamientos transitorios. De esta ley surge la creación del primer organismo encargado de controlar y gestionar las políticas públicas en materia de vivienda, la Comisión Coordinadora Participativa. Cabe resaltar que de la norma surgen obligaciones en las que el Estado local se compromete a satisfacer el derecho tutelado.³⁴ Siguiendo con estos lineamientos se sanciona la Ley 341, en la cual se establece un sistema de créditos para posibilitar el acceso a la vivienda para personas de escasos recursos.

34. Ejemplo art. 3.4 “Garantizar a través de la representación vecinal el adecuado ajuste entre las necesidades de los pobladores y las respuestas conducentes para la satisfacción de las mismas y un adecuado mecanismo de gestión y promoción social”.

El segundo organismo creado en pos de elaborar política pública en la materia es el Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (Ley 1251). En su norma de creación se establecen principios y directrices para su actuar, como así también la manera en la que será financiado (tanto con presupuesto que será asignado por el Estado Nacional, como local y los provenientes de convenios y gestiones propias). Una vez creado se le asigna la tarea de gestionar la política que se desprende de la Ley 341. Según surge de la página oficial del GCBA actualmente:

El programa instrumenta políticas de acceso a la vivienda para uso exclusivo y permanente de hogares incorporados en procesos de organización colectiva a través de cooperativas, mutuales o asociaciones civiles sin fines de lucro mediante subsidios o créditos colectivos para la cooperativa. Los socios beneficiarios de las organizaciones que integran el programa son los adjudicatarios de las unidades funcionales y son quienes definen las características de las viviendas en el desarrollo del proyecto y participan en la construcción de las viviendas. Además, cada cooperativa incorpora a un profesional para que ofrezca el asesoramiento en la definición, las características de su vivienda. El IVC es el ente evaluador de las propuestas, agente financiero y fiscalizador en el desarrollo del proyecto y la construcción del proyecto.³⁵

En 2004 con la sanción de la Ley 1.408 se declaró la emergencia habitacional en la Ciudad de Buenos Aires por un plazo de 3 años el cual fue prorrogado por la Ley 2.472 por tres años más. A partir de esta normativa se crea un fondo de emergencia habitacional con el fin de impulsar o financiar programas existentes de política de vivienda que brinde soluciones habitacionales transitorias o definitivas. Asimismo, suspendió los desalojos para familias que ocupan inmuebles que son propiedad de la Ciudad de Buenos Aires.

En el año 2005 se sancionó la Ley 1.770 de Urbanización de Villas, modificada por última vez en el año 2018. Y en 2010 se sancionó la Ley 3.706 de Protección y Garantía Integral de los Derechos de las Personas en Situación de Calle y en Riesgo a la Situación de Calle, la cual al inicio fue parcialmente vetada y recién fue reglamentada en 2013. En

35. Portal Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Programas especiales.

esta norma se establece el derecho de toda persona en situación de calle a acceder a la red socio-asistencial de alojamiento nocturno, como así también, establece una serie de compromisos del Estado para proteger los derechos de las personas en situación de calle.³⁶ Sobre esta norma, la Sala III de la Cámara de Apelaciones en los CAYTRC, mencionó que la ley:

a) dispone que la protección debe ser integral (cf. artículo 1); b) su objetivo consiste en “operativizar” los derechos de las personas en

36. Art 4. Ley 3.706 “Es deber del Estado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires garantizar: a. La promoción de acciones positivas tendientes a erradicar los prejuicios, la discriminación y las acciones violentas hacia las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle; b. La remoción de obstáculos que impiden a las personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle la plena garantía y protección de sus derechos, así como el acceso igualitario a las oportunidades de desarrollo personal y comunitario. c. 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; d. Propender a la realización de acuerdos interjurisdiccionales para el diseño y ejecución de acciones conjuntas; e. La promoción de una cultura y educación basadas en el respeto y solidaridad entre todos los grupos sociales; f. La capacitación y formación interdisciplinaria de los trabajadores dedicados a llevar a cabo la política pública sobre las personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle; g. El acceso prioritario a los programas de desintoxicación y tratamientos para condiciones asociadas al abuso de sustancias, la salud mental y las discapacidades de acuerdo con las particularidades del sujeto que solicita el servicio, en el caso de personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle con discapacidad y adicciones; h. 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; i. 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. j. 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; k. La realización de un relevamiento anual de las personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle con información desagregada que posibilite un diagnóstico y fijar políticas puntuales para los distintos subgrupos. Se promoverá la elaboración del diagnóstico con la participación de expertos en la materia, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil integradas o no por personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle. l. La promoción, publicidad y difusión de toda información útil y oportuna relativa a los derechos, programas de gobierno y garantías existentes para las personas en situación de calle o en riesgo a la situación de calle”.

situación de calle y en riesgo de estar en dicha situación (cf. artículo 1), c) deja en claro que la situación de calle perdura aun cuando se usen la red de alojamiento nocturno (paradores) (cf. artículo 2); d) se explicitan una serie de deberes, constituyendo así las bases legales de una política pública integral (cf. artículo 3).³⁷

Asimismo, en el año 2012 se ratificó mediante la Ley 4.036 la protección de los derechos sociales para los ciudadanos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, específicamente para aquellas personas en situación de vulnerabilidad social. Es interesante ver como la definición de personas en situación vulnerable que surge del art. 6 de la ley citada,³⁸ si bien en la literalidad de la norma parece similar al concepto que surge del documento de los 15 Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, en los hechos, la tendencia se focaliza en la vulnerabilidad principalmente económica. Esta interpretación resulta conducente con la jurisprudencia tanto de la CSJN en el fallo “Q. C., S. Y. c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/amparo” y el TSJ en los fallos “Alba Quintana, Pablo c/GCBA y otros s/amparo (art. 14 CCABA) s/recurso de inconstitucionalidad concedido” y “GCBA s/queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: K.M.P. c/GCBA y otros s/amparo (art. 14 CCABA)”, entre otros, en los cuales se deja asentado que no toda persona tiene derecho a solicitarle al Estado la satisfacción del derecho a la vivienda adecuada, sino solo aquellas personas que no puedan costearlo por sus propios medios. En esta misma línea, la Sala III de la Cámara de Apelaciones CAYTRC ha aclarado que la:

[...] situación de vulnerabilidad social o pobreza es la condición suficiente que exige la normativa local para obtener la garantía a los derechos sociales básicos como el derecho a la vivienda.³⁹

37. CAYTRC, “Villanueva Giron, Katherine Junetc Contra GCBA...”, considerando 10.

38. CABA, Ley 4.036 art. 6. “Vulnerabilidad Social. Entiéndase por vulnerabilidad social, a la condición social de riesgo o dificultad que inhabilita, afecta o invalida la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos. 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 o culturales, encuentran dificultades para ejercer sus derechos”.

39. CAYTRC, “Villanueva Giron, Katherine Junetc Contra GCBA...”, considerando 12.

Frente al carácter finito de los recursos, esta interpretación no resulta, *a priori*, irrazonable ya que aquellas personas que pueden acceder a una vivienda adecuada sin necesidad de acudir al financiamiento estatal no verían vulnerado su derecho, y por lo tanto obligar al Estado a que garantice una vivienda a toda persona, derivaría en una utilización irrazonable del erario público en perjuicio de los más vulnerables, que son, en última instancia, como también señala la Sala III de la Cámara de Apelaciones CAY-TRC en el precedente citado, los sujetos a los que se les debe dar prioridad en la tutela de sus derechos.

Finalmente, dentro de las normas principales de gestión de política pública en materia de vivienda se encuentra el régimen de subsidios del Decreto 690/06 modificado por última vez por el Decreto 155/2023, denominado Programa de Atención Integral para Familias en Situación de calle. Esta política pública consiste en el otorgamiento de un subsidio temporario a los fines de cubrir al menos parcialmente los costos de alojamiento y los emergentes de este. Es interesante ver cómo, a pesar de todas las deficiencias del régimen, en su artículo 7⁴⁰ en cierto punto cumple con el principio 5, respecto a la mirada interseccional al momento de contemplar la situación de vulnerabilidad de aquellas personas que solicitan el subsidio. Sin perjuicio de esto, respecto de la idoneidad de la ejecución de la política que surge de este decreto la CSJN entendió que:

Los decretos 690/06 y 960/08 resultan cuestionables e ilegítimos, pues no contemplan previsiones claras que resguarden el sistema de prioridades referido, ni la igualdad entre iguales en el reparto de fondos; otorgan una considerable discrecionalidad a la autoridad administrativa encargada de aplicarlos para elegir a quiénes y cuánto dar; y en consecuencia no se garantiza que el subsidio se otorgue a los más necesitados frente a los que lo

40. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Decreto 690/06, art. 7. Para la determinación del monto a otorgar, la autoridad de aplicación debe tener en cuenta las siguientes condiciones: a) composición de la familia, considerando en especial los casos de familias monoparentales a cargo de la mujer, b) situación de empleo de los miembros del grupo familiar, c) que el grupo familiar se encuentre compuesto por personas con capacidades especiales, menores en edad escolar, o personas con enfermedades prolongadas y/o graves, mujeres en período de gestación, d) ingresos per cápita, e) cantidad de miembros que componen el grupo familiar, f) si se trata de un grupo familiar en situación de riesgo.

están en menor medida, conforme los parámetros constitucionales en juego.⁴¹

IV.B. Obligaciones concurrentes con el Estado Nacional

Además de los tratados internacionales suscriptos por el Estado argentino mencionados y el art 75 inc. 19 de la Constitución Nacional, en 1996 se sancionó la Ley 24.464 que creó el Sistema Federal de la Vivienda. En esta se crea un fondo federal que distribuye recursos económicos en las diferentes jurisdicciones de acuerdo con un índice desarrollado en el texto de la norma. Esta forma de distribución de la recaudación nacional en pos de colaborar con el financiamiento del derecho a la vivienda en todo el territorio argentino es esencial ya que la diferencia en materia de recursos presupuestarios de las provincias es ampliamente desigual.

La última norma emitida en materia de vivienda a nivel nacional es la Ley 27.654 de 2021, la cual tiene como objeto:

Garantizar integralmente y hacer operativos los derechos humanos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle que se encuentren en el territorio de la República Argentina. [Reconoce, en su artículo 10, el derecho a la vivienda digna y permanente, y en este sentido se obliga a] elaborar e implementar políticas públicas de vivienda, de carácter federal, inclusivas e integrales, y los planes para la construcción de viviendas deben contemplar una cuota o proporción destinada a dar solución a las situaciones comprendidas en la presente ley.⁴²

Debido a esta norma podría decirse que efectivamente hay una obligación concurrente con el Estado Nacional, quien también se obliga a garantizar el derecho a la vivienda digna, tal como lo ha hecho la Ciudad de Buenos Aires en la normativa desarrollada anteriormente. Esto no significa

41. CSJN, “Q. C., S. Y. c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/amparo”, considerando 3.

42. República Argentina, Ley 27.654, art. 1.

que no sea posible solicitar al Gobierno de la Ciudad la satisfacción del derecho vulnerado.

Respecto de las obligaciones concurrentes con el Estado Nacional en materia de vivienda el Tribunal Superior de Justicia, con anterioridad al dictado de la norma mencionada en el párrafo anterior, ha dicho que:

No hay que soslayar que las obligaciones que aquí se imputan al CGBA han sido asumidas por el Estado Nacional en el marco de tratados internacionales [...]. El Estado federal puede asumir compromisos, pero, trasladarlos a los estados federados requiere que la constitución que lo organiza le dé atribuciones que posibiliten hacerlo. Ciertamente, el Estado federal no puede disponer de los presupuestos locales. A su turno, el art. 10 de la CCBA asume los compromisos internacionales, pero, ni sustituye al estado federal en su cumplimiento ni podría hacerlo. [...] En ese marco, si bien no ha sido citado el Estado Nacional, ello no impide que el Estado local arbitre las medidas y acciones que considere pertinentes para hacer efectiva la referida corresponsabilidad.⁴³

En síntesis, con la sanción de la nueva normativa nacional, surge una obligación concurrente entre ambas jurisdicciones. Sin perjuicio de esto, una interpretación armónica de la normativa lleva a entender que siempre que se demande el cumplimiento de una obligación asumida en normativa específica de la Ciudad (por ejemplo el Decreto 690/06 y sus modificatorios), es esta la obligada a garantizar el derecho a la vivienda sin perjuicio de su posibilidad de probar la eventual pretensión de regreso que podría tener contra el Estado Nacional y justificar la necesidad de citarlo como tercero en los juicios habitacionales como requisito indispensable para garantizar la satisfacción del derecho vulnerado. Este último supuesto podría darse, por ejemplo, en caso de que el Estado incumpla con su deber de colaborar con el financiamiento que se ha obligado a brindar a la Ciudad de Buenos Aires, en general y en particular para política habitacional.

43. TSJ de CABA, “K.M.P. c/GCBA y otros s/amparo”, considerando 15.

V. LA CRISIS HABITACIONAL. RELACIÓN CON LA ASIGNACIÓN Y LA SUBEJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

V.A. Situación de hecho

Pese a que no se ha vuelto a reconocer explícitamente en la legislación, la situación de crisis habitacional continúa vigente en la Ciudad de Buenos Aires. De todos modos, el IVC incumple con su deber de poner en conocimiento estadísticas oficiales actualizadas a la fecha, siendo los últimos informes sobre el déficit los publicados en 2013.⁴⁴ Según surge del informe titulado “La situación habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, realizado por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad en 2015, se dejó constancia de la grave situación de hacinamiento especialmente en el sur de la ciudad, y la contraposición de viviendas desocupadas que se encontraban en condiciones de ser habitadas si se realizara una gestión de los recursos más eficiente.⁴⁵ Asimismo, desde la pandemia la situación no

44. Portal Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Informes de Coyuntura Habitacional.

45. Defensoría del Pueblo, *La situación habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, pp. 19-20. “Conclusiones del informe. El 5 % del total de las viviendas de la Ciudad presentan condiciones habitacionales deficitarias. • Alrededor del 40 % de los porteños son inquilinos u ocupantes. • El 6 % de la población total de la Ciudad vive en villas, asentamientos informales y núcleos habitacionales transitorios. Actualmente, aproximadamente 200.000 personas habitan en los más de 30 barrios carenciados de la Ciudad, en su mayoría ubicados en la zona sur. En estos barrios, más del 70 % de los hogares habitan en viviendas deficitarias en sus componentes constructivos. A su vez, el 20 % carece de conexión cloacal. Asimismo, el 56 % de las viviendas ubicadas en estos barrios presentan hacinamiento. • El 11 % (126.000) de los hogares presentan hacinamiento. En la zona sur de la Ciudad se exhiben índices alarmantes que superan el 20 % de los hogares. • Los servicios públicos, si bien extendidos, en muchos barrios de la Ciudad resultan insuficientes. Particularmente, un 5 % (53.000) de las viviendas utilizan garrafas como combustible principal para cocinar y un amplio porcentaje de las viviendas ubicadas en villas, asentamientos y NHT no cuentan con los servicios elementales o los tienen de manera deficitaria. • Entre 1.845 personas y grupos familiares relevadas por el Gobierno de la Ciudad y 10.000 estimadas por distintas organizaciones sociales se encuentran en situación de calle. • Alrededor de 80.000 personas residen en Complejos Habitacionales y Barrios Municipales construidos por el Estado local en sus distintas administraciones, algunos de los cuales están expuestos a situaciones de riesgo edilicio y/o ambiental. • En la zona sur de la Ciudad es donde se observa la mayor cantidad de hábitat informales y condiciones habitacionales deficitarias. Asimismo, se

ha mejorado, según manifestó Iliana Llanos, presidenta de la Cooperativa de Vivienda Papa Francisco el 12 de octubre de 2022 en el diario *Tiempo Argentino*:

Según los últimos datos del Censo 2010 (a la espera del detalle del Censo 2022), se contabilizaron 340.975 viviendas deshabitadas, que representa el 24 % del total de viviendas relevadas en la Capital Federal. En la zona norte, principalmente en las Comunas 1, 14 y 2, se concentran el 38,5 % del total de espacios ociosos. Por el contrario, en la zona sur es donde se encuentran los mayores números de ocupación, pero en los últimos años los índices ahí también empiezan a mostrarse a la baja.⁴⁶

Para Llanos, esto es consecuencia:

Del avance de la gentrificación de los barrios del sur, por un lado, y los negocios inmobiliarios por el otro. No es casual, ya que la política implementada al momento de los desalojos es el subsidio 690.

Cifras oficiales de la cartera de Desarrollo Humano afirman que, durante 2022, adjudicaron el subsidio a 794 personas con un monto promedio de \$13.500. Los datos incluyen a quienes están en situación de calle y a quienes transitoriamente se encuentran sin vivienda o refugio, por motivo de desalojo u otras causas. El total de "personas beneficiadas con este complemento habitacional es de 14.126 personas".⁴⁷

De lo expuesto anteriormente se puede llegar al menos a algunas conclusiones. En principio se podría decir que, la política habitacional llevada adelante por el GCBA no estaría teniendo como consecuencia una efectiva protección del derecho a la vivienda adecuada para las personas en situación de vulnerabilidad.

detectaron allí los menores promedios de ingresos individuales y familiares, las tasas más elevadas de desocupación, subocupación e inactividad, como así también, los niveles de instrucción más bajos. • En contraposición con el derecho a la vivienda y la magnitud del déficit habitacional en la Ciudad, más de 65.000 viviendas en condiciones de ser habitadas se encuentran vacías o deshabitadas".

46. *Tiempo Argentino*, "En los próximos días, más de...", 12/10/2022.

47. *Tiempo Argentino*, "En los próximos días, más de...", 12/10/2022.

Luego de años de implementar una política que no brinda el resultado deseado debería revisar las falencias de sus programas al momento de realizar la evaluación del resultado del ejercicio fiscal. En este punto, se advierte una ausencia de perspectiva de derechos humanos en la etapa de control del presupuesto. Asimismo, sobre la base de los datos sobre las viviendas desocupadas en condiciones de habitabilidad, se puede advertir una mala gestión de los recursos socialmente disponibles. En este sentido, tal como establece el principio 12:

Los Estados están facultados, y en ocasiones obligados, a incentivar o desincentivar conducta y corregir externalidades mediante instrumentos específicos de política fiscal.⁴⁸

Es decir que debe tenerse en cuenta la faz recaudatoria del Estado y no solo la erogatoria. Sobre esta base, sería interesante que la Legislatura porteña, considere establecer una política fiscal disuasiva para la tenencia de viviendas desocupadas que se encuentran en condiciones de habitabilidad, como así también generar incentivos para fijar precios de alquileres que no resulten imposibles de costear para el ingreso promedio de los habitantes de la Ciudad. Finalmente, también cabe concluir que el GCBA, al no permitir un fácil acceso a los datos oficiales respecto de la situación habitacional incumple el deber de información (Ley 104 y Principio 7).

V.B. Gestión presupuestaria

Si el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires ha dicho que

[...] No debe perderse de vista que las debilidades financieras de esta Ciudad, a partir, en esencia, de la reducida participación en los ingresos provenientes de la renta federal que conforman la masa coparticipable dentro del Régimen Financiero Transitorio de Distribución de Recursos Fiscales instituido por Ley 23.548 y sus modificaciones -1,40 % sobre el total distribuible desde el 1° de enero

48. DERECHOS Y POLÍTICA FISCAL, *Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal*, p. 50.

de 2003 a tenor del Decreto 705/03, [...] 22,66 % para el año 2010, tomando en cuenta el Producto Bruto Jurisdiccional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, respecto del Producto Bruto Interno para toda la Argentina–, se convierten en una concreta limitante para atender derechos de prestación a cargo del Estado, en forma completamente irrestricta.⁴⁹

Conviene realizar varias aclaraciones respecto de este punto. En primer lugar, la CSJN ha establecido en el precedente “Badín, Ruben y otros c/ Buenos Aires Provincia s/ daños y perjuicios” y ratificado en el fallo “Recurso de hecho deducido por el Centro de Estudios Legales y Sociales en la causa Verbitsky, Horacio s/*habeas corpus*”, en línea con la Observación General N.º 3 del Comité DESC, que si bien las restricciones presupuestarias deben ser tenidas en cuenta, estas no pueden funcionar a modo de justificativo para transgredir derechos constitucional e internacionalmente reconocidos.

Asimismo, pese a lo manifestado por el magistrado del máximo tribunal de la Ciudad, y muchas veces alegado por el gobierno de la Ciudad para justificar la ineficacia de su política pública, la Ciudad no solo es el distrito más rico del país, sino que también cuenta con un presupuesto en dólares equiparable al de ciudades como Madrid o Barcelona, las cuales no se caracterizan justamente por su escasez de recursos.⁵⁰

De los datos oficiales anexos a la Ley 6.507 de presupuesto de 2022, al Ministerio de Desarrollo y Hábitat, quien se encarga de gestionar la política pública en materia habitacional, se le destinaron \$60.755.036.735,⁵¹ en un presupuesto total de \$964.614.572.005. En el proyecto de ley de presupuesto para el año siguiente se proyecta invertir \$134.080.421.380, en un presupuesto de \$2.154.963.906.679, manteniendo un porcentaje aproximado del 6,2 % del presupuesto total. Por otro lado, el Plan General de Acción 2023-2025 que se acompaña al presupuesto 2023, la gestión de política pública habitacional ni siquiera se encuentra contemplada dentro de los objetivos generales, ya que centra la gestión urbana principalmente

49. TSJ de CABA, “K.M.P. c/GCBA y otros s/amparo”, considerando 4.

50. Página 12, “CABA: un informe señala que tiene...”, 01/03/2022.

51. Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ley 6.507 de presupuesto, 2022.

en la ampliación y el mejoramiento de los espacios públicos.⁵²

Por otro lado, la subejecución presupuestaria en materia de cumplimiento de los DESC, puede ser una de las problemáticas que desencadenan una gestión ineficiente de los recursos presupuestarios por parte del Gobierno de la Ciudad. En el caso particular del derecho a la vivienda, si realizamos un análisis comparativo de la ejecución presupuestaria correspondiente al tercer trimestre de 2021 (cifra definitiva) y el tercer trimestre de 2022 (cifra provisoria), a modo de ejemplo podemos ver cómo, de los fondos destinados a la Asistencia Socio Habitacional, en el 2021 solo se ejecutó un 69,4 % y en el 2022 un 56,3 %, respecto a la Asistencia a Familias en Alta Vulnerabilidad Social (también dependiente del Ministerio de Hábitat). En 2021 se ejecutó un 82,9 % y en 2022 un 65,2 %, finalmente del presupuesto destinado a la Asistencia Integral a los Sin Techo en 2021 se ejecutó un 68,8 % y en 2022 un 43,1 %.⁵³

Como primeras conclusiones que pueden surgir de los datos expuestos podría decirse que el GCBA, avalado por el TSJ, se ampara en la justificación inconstitucional de insuficiencia de recursos que permitan garantizar el contenido mínimo del derecho a la vivienda. Además, se podría decir que surge de los hechos que esta afirmación tampoco resulta cierta, ya que el distrito cuenta con un presupuesto similar al de grandes ciudades europeas, y como se indicó en el párrafo anterior, tiende a subejecutar las partidas presupuestarias destinadas a la política pública en materia habitacional. A su vez, esta subejecución que implica un incumplimiento por parte del GCBA de la obligación asumida de garantizar el derecho a la vivienda, lo que deriva en una judicialización de los casos que, al fin y al cabo, requiere un gasto estatal (incluso mayor considerando que, si se cumplen los requisitos, eventualmente será condenado judicialmente a otorgar una solución habitacional).

Finalmente, y reiterando las conclusiones del apartado anterior, es sustancial dejar en claro que no necesariamente garantizar los DESC requiere una mayor asignación presupuestaria, si no una gestión eficaz con resultados que deben ser evaluados periódicamente. Desde esta óptica, el Dr. Corti destaca que:

52. Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ley 6.594 de presupuesto, 2023.

53. Portal Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ejecuciones Presupuestarias.

Si hay una obligación de asignar los máximos recursos disponibles y si los máximos recursos disponibles no son los que figuran en los presupuestos, sino los que son socialmente susceptibles de ser movilizados en la sociedad de la que se trata, hay que ver cuáles son los mecanismos que tienen los Estados para captar esos recursos socialmente disponibles.⁵⁴

De lo expuesto, y de lo desarrollado en los apartados anteriores, cabe concluir al menos en forma preliminar que, para que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires pueda afirmar que cumple con las obligaciones y estándares internacionales de garantizar la asignación del máximo de los recursos disponibles, debe acreditar la elaboración de una política tributaria eficaz (que incluya tributos disuasivos de conductas que reduzcan el aprovechamiento de recursos socialmente disponibles —como un impuesto a la vivienda ociosa—) y una gestión eficaz de los recursos públicos con perspectiva de derechos humanos que tenga como directriz la satisfacción de los DESC. Desde esta óptica, pueden destacarse las nuevas políticas de incentivo fiscal vinculadas a vivienda aprobadas durante mayo de 2023. Por ejemplo, la exención del impuesto de alumbrado barrido y limpieza y el impuesto inmobiliario para viviendas cuyos contratos de locación se encuentren declarados ante el IVC, durante la vigencia del contrato si este no supera los 220 mil pesos y el valor fiscal del inmueble no supera los 10 millones de pesos; o la exención del impuesto a los ingresos brutos para los propietarios que alquilen viviendas, hasta un máximo de tres unidades y por un monto no superior a los 220 mil pesos mensuales cada una. Además, dentro de las principales medidas de política fiscal tomadas en relación con el derecho a la vivienda se aprobó la exención del pago del ochenta por ciento (80 %) del derecho para el desarrollo urbano y el hábitat sustentable a los desarrollos inmobiliarios destinados a vivienda individual o colectiva y usos complementarios a la vivienda localizados en las Comunas 3, 4, 5, 7, 8, 9 y 10.

54. CORTI, “Restricciones financieras y derechos humanos: una visión global”, p. 98.

VI. EL CONTROL JUDICIAL DEL DERECHO A LA VIVIENDA

La garantía del control judicial es una herramienta que tiende a garantizar la tutela de todo tipo de derechos en caso de ser vulnerados por acciones u omisiones tanto del Estado como así también de los particulares.

En el caso específico del derecho a la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires, este suele ser protegido por la vía judicial del amparo en los denominados “amparos habitacionales” generalmente iniciados por el Ministerio Público de la Defensa o el Ministerio Público Tutelar del fuero CAYT de la CABA. Tal como establece la CSJN:

[...] los derechos fundamentales que consagran obligaciones de hacer a cargo del Estado con operatividad derivada, es que están sujetos al control de razonabilidad por parte del Poder Judicial.⁵⁵

Siendo esta una manera de controlar la razonabilidad de los programas habitacionales en la Ciudad de Buenos Aires, en pos de garantizar el derecho a la vivienda adecuada.

VI.A. Modelo de control judicial de las restricciones financieras en la Ciudad de Buenos Aires. ¿Un antes y un después del fallo “Q. C., S. Y. c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/amparo”?

Como se expuso en el apartado anterior, las restricciones financieras suelen ser un justificativo recurrente por parte de los gobiernos frente al incumplimiento de la satisfacción de los DESC. En este sentido, el Dr. Corti categoriza el control judicial de las restricciones financieras en relación con la primacía de la satisfacción del derecho constitucional (control fuerte), o la primacía de la restricción presupuestaria (control deferente). Asimismo, puede encontrarse un control moderado que evalúe el caso en concreto con tendencias a un control fuerte o un control deferente.⁵⁶

Dentro de la categorización mencionada, la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia, a mi criterio, se ha caracterizado por emitir jurisprudencia moderada con una fuerte tendencia hacia la deferencia. En el

55. CSJN, “Q. C., S. Y. c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/amparo”, considerando 17.

56. CORTI, “Modelos de control judicial de las...”.

fallo “Alba Quintana, Pablo c/ GCBA y otros s/ amparo (art. 14 CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido”, que resulta ser el precedente principal en la materia emitido por el máximo tribunal local, ha entendido que, debido al carácter finito de los recursos, la obligación de la Ciudad de Buenos Aires de satisfacer el derecho a la vivienda:

[...] se concreta en fijar programas y condiciones de acceso a una vivienda, dentro de las capacidades que sus posibilidades le permitan conforme el aprovechamiento máximo de los recursos presupuestarios disponibles.

En este caso, el cual es la consecuencia de múltiples precedentes dictados con anterioridad,⁵⁷ el máximo tribunal local entiende que son los recursos los que limitan la posibilidad de fijar o no programas que permitan el acceso a la vivienda, indicando al respecto que hay “ausencia de una regulación precisa por el legislador del derecho a la vivienda” (afirmación que, como surge del régimen jurídico desarrollado no es cierta), dejando así en la discrecionalidad del Ejecutivo la gestión de la política pública que surge del Decreto 690/06 y sus modificatorios, sin poner foco en la satisfacción de al menos el contenido mínimo del derecho a la vivienda.

Frente a un escenario tendencialmente restrictivo en la jurisprudencia local en materia de vivienda, en 2012 la CSJN dictó su único fallo en materia habitacional “Q. C., S. Y. c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/amparo”. Si bien, el precedente, que revoca la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia, se reconoce como un gran avance y un cambio en la forma de interpretar el derecho a la vivienda, el tipo de control ejercido por la Corte continúa siendo un control moderado, con una leve tendencia hacia la deferencia en el voto de la mayoría, y una tendencia hacia un control fuerte en la disidencia del Dr. Petracchi.⁵⁸ Podría decirse que el avance se encuentra en el reconocimiento de la obligación del Estado local de garantizar el contenido mínimo del derecho a la vivienda a aquellas personas, que como la actora y su hijo, se encuentren en situación de vulnerabilidad tal que no permita la satisfacción del derecho por sus

57. TSJ de CABA “Panza, Ángel R.” y, “Toloza, Estela Carmen”.

58. CSJN, “Q. C., S. Y. c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/amparo”, Voto Dr. Petracchi.

propios medios. También podría entenderse que puso un límite a la discrecionalidad de los poderes estatales que se sostenían en los precedentes dictados por el Tribunal Superior de Justicia. Sin perjuicio de esto, califica al derecho como de operatividad derivada, sujetándolo a la legislación por parte del congreso, o la legislatura, pero alineándose con la Observación General N.º 3 del Comité DESC respecto al concepto de máximo aprovechamiento de los recursos.

Es interesante ver cómo esta postura moderada de la Corte ha generado parcialmente una modificación en la jurisprudencia del TSJ. En 2014, el Tribunal resuelve en los autos caratulados “GCBA s/queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: K.M.P. c/GCBA y otros s/ amparo (art. 14 CCABA)”. En este caso, se puede ver la influencia del precedente de la Corte en cuanto se advierte una mayor consideración de la situación de vulnerabilidad del actor quien padecía síndrome de inmunodeficiencia y debido a su incapacidad laboral debió abandonar su hogar para alquilar una habitación de 4 m², con baño compartido entre ocho personas, ubicada en una casa de la Villa 31 de Retiro. En este caso el Tribunal Superior de Justicia, elabora un análisis del acceso prioritario a las políticas de vivienda según tres supuestos de vulnerabilidad que se adicionan a la económica: los discapacitados, los adultos mayores y las familias con niños. Finalmente, lo interesante del precedente es que condena al GCBA a presentar

Una propuesta para hacer frente a la obligación de brindar a la parte actora un alojamiento que reúna las condiciones adecuadas en los términos de esta sentencia, a la situación de discapacidad del actor.⁵⁹

Estableciendo lineamientos a lo largo de la sentencia, que incorporan al concepto de vivienda adecuada y una adaptación a las necesidades específicas derivadas del estado de salud del actor. Podríamos preguntarnos si esto es una suerte de ampliación del concepto de vivienda adecuada que debe adaptarse al caso en concreto. Sin perjuicio de esto, en la letra del fallo, el Tribunal continúa citando el precedente “Alba Quintana, Pablo c/ GCBA y otros s/amparo (art. 14 CCABA) s/recurso de inconstitucionalidad concedido” y manteniendo su postura respecto a la sujeción de los

59. TSJ, “K.M.P. c/GCBA y otros s/amparo”, parte resolutive 3.

derechos a la existencia de recursos disponibles. Esto quiere decir, que, si bien la jurisprudencia de la Corte ha implicado una apertura en la concepción del TSJ respecto del derecho a la vivienda de personas en situación de vulnerabilidad, incorporando en un punto el concepto de vivienda adecuada establecido por el Comité DESC, entendiendo que:

[...] el Poder Legislativo local sancionó un conjunto de leyes que consagran una protección diferenciada a determinados grupos o universos de personas en estado de vulnerabilidad social.⁶⁰

Esto no implica que el máximo tribunal local haya abandonado la tendencia a ejercer un control judicial de las restricciones financieras de manera deferente al cumplimiento de los derechos. A modo de ejemplo, los doctores Conde y Lozano sostienen en el fallo “K.M.P” que:

[...] [El] Tribunal tiene dicho que los recursos disponibles limitan aún la progresividad en el cumplimiento pleno de los compromisos emergentes del PIDESC. De todos modos, no es menos cierto que el párrafo 1 del artículo 2 del tratado obliga a cada Estado parte a tomar las medidas necesarias ‘hasta el máximo de los recursos de que disponga’, por tanto, para que cada Estado parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar el máximo de los recursos que están a su disposición para satisfacer sus obligaciones.⁶¹

VI.B. Requisitos de las sentencias en amparos habitacionales y su relación con la división de poderes.

Un último punto interesante a destacar en cuanto al análisis de la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia se relaciona con la especificidad que se exigía a las sentencias dictadas en el marco de los procesos

60. TSJ, “K.M.P. c/GCBA y otros s/amparo”, voto Dr. Casas considerando 5.

61. TSJ, “K.M.P. c/GCBA y otros s/amparo”, considerando 13.3.

habitacionales, tanto en los fallos “GCBA s/queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: ‘Panza, Ángel R. c/GCBA s/amparo (art. 14 CCABA)’ y ‘Toloza, Estela Carmen c/GCBA s/amparo (art. 14 CCABA) s/recurso de inconstitucionalidad concedido”, (ambos de 2006) el Tribunal entendía que las sentencias emitidas por los tribunales inferiores que condenaban al GCBA a brindar una solución habitacional que considere oportuna resultaba:

Imprecisa e indeterminada no se condice con la finalidad de un proceso judicial destinado a dotar de certeza a una determinada relación o situación jurídica, y menos aún con la del proceso de amparo en el cual la integridad del derecho lesionado debe ser inmediatamente reparada.⁶²

Por otro lado, en el fallo “Alba Quintana” uno de los principales argumentos, se fundaba en que, por el principio de división de poderes, de ninguna manera el poder judicial podría decidir cuál sería la política pública a implementar para satisfacer los derechos vulnerados ya que esto resultaba ser competencia de los otros dos poderes.⁶³ Finalmente, con el criterio tomado en el fallo “GCBA s/queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: “K.M.P. c/GCBA y otros s/amparo (art. 14 CCABA)” el Tribunal establece un criterio intermedio en el cual le otorga al GCBA la posibilidad de optar por la política pública que entienda oportuna para satisfacer el derecho lesionado, marcando en la sentencia las condiciones que deben cumplirse para entender que el derecho ha sido garantizado. En este sentido el Dr. Casás en su voto menciona que

Esa circunstancia debe ser tenida en cuenta por los jueces al tiempo de resolver los pleitos que son puestos a su consideración para no invadir competencia que el Legislador ha puesto en cabeza de otra rama de gobierno, el PE. Ese riesgo se presenta, principalmente, en todos aquellos casos en que la Administración no ha tomado una decisión acerca de cuál es la solución que entiende corresponde

62. TSJ, “Panza, Ángel R. c/GCBA s/amparo”, voto jueza Ana María Conde.

63. TSJ de CABA, “Alba Quintana, Pablo c/GCBA y otros...”.

adoptar frente al derecho vulnerado. En esos casos, luego de reconocido el derecho, corresponde darle primeramente a la Administración ocasión para que se pronuncie al respecto en particular.⁶⁴

De esta manera, a través de la aplicación de la normativa internacional, constitucional, infra constitucional, los principios del derecho, y el control de judicial de razonabilidad adecuado, se llega a un control judicial del derecho a la vivienda que no pierda el foco de la satisfacción del derecho fundamental, pero que respete de igual forma la división de poderes. Esta no resulta una cuestión menor, ya que la aprobación presupuestaria corresponde al Poder Legislativo y su ejecución corresponde a la administración, es por lo que el Poder Judicial simplemente puede controlar que el ejercicio de la política fiscal de los otros dos poderes cumpla con los principios y finalidades que surgen de la Constitución Financiera.

VII. CONCLUSIONES

Como breves conclusiones preliminares del ensayo, podríamos decir que en marco jurídico internacional y local se establecen múltiples obligaciones de hacer en cabeza de la Ciudad de Buenos Aires en pos de satisfacer el derecho a una vivienda adecuada. Por otro lado, se puede advertir que la Constitución Financiera de la Ciudad tiende a una amplia protección de los DESC y plantea un diseño fiscal que debe tener en miras la plena satisfacción de los derechos humanos y la justicia social. Estas dos cuestiones pueden llevar a entender que la aplicación de los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal resulta favorable en pos de establecer pautas que permitan cumplir con los objetivos que el texto constitucional propone.

En un segundo orden se puede advertir una ineficacia en la gestión de política pública en materia de vivienda ya que, no solo los programas implementados no se traducen en una garantía del derecho a una vivienda adecuada, sino que también hay una tendencia a la subejecución presupuestaria para dichos programas. Sin perjuicio de ello, puede verse como en el último tiempo se ha avanzado en política pública y fiscal vinculada a

64. TSJ de CABA, “K.M.P. c/GCBA y otros s/amparo”, considerando 16.

la crisis habitacional en las llamadas clases medias para paliar el aumento del valor de los alquileres en la ciudad.

Finalmente, respecto al control judicial del derecho a la vivienda, si bien luego del fallo “Q. C., S. Y. c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/amparo” el Tribunal Superior de Justicia ha reconocido el deber de cumplir con el contenido mínimo de los derechos para personas en situación de vulnerabilidad y ha incorporado el concepto de vivienda adecuada desarrollado por el Comité DESC, aún tiende a condicionar la satisfacción del derecho a los recursos disponibles, utilizando esto como una justificación posible ante el incumplimiento por parte del Estado de satisfacerlos.

En síntesis, el derecho a la vivienda es un derecho que debe ser garantizado al menos en su contenido mínimo, generando obligaciones de hacer en todos los poderes del Estado. Dentro de estos mandatos, en el ejercicio de la política fiscal, la Ciudad no puede obviar la perspectiva de derechos humanos a los fines de gestionar su política recaudatoria y erogatoria en pos de garantizar la plena satisfacción de los DESC en general, y en este caso, de la vivienda. Desde esta óptica, se podría decir que, si bien en mayo de 2023 se pueden resaltar políticas fiscales que impactan directamente en el derecho a la vivienda, aún es muy pronto para evaluar el impacto positivo o negativo de estas. Lo que sí puede advertirse de la situación de hecho es que los programas existentes al momento no garantizan ni siquiera los estándares mínimos establecidos en el derecho internacional y local. Asimismo, del análisis presupuestario realizado, podría inferirse de manera preliminar que la Ciudad tampoco acredita el cumplimiento de la obligación de utilizar el máximo de los recursos disponibles a fin de garantizar el derecho a la vivienda adecuada.

BIBLIOGRAFÍA

Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo, Tributario y de Relaciones de Consumo, Sala III, “Villanueva Giron, Katherine Junetc contra GCBA sobre Amparo-Habitacionales”, 28/04/2023.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 01/10/1996.

DERECHOS Y POLÍTICA FISCAL, *Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal*, 2021, URL https://derechosypoliticafiscal.org/images/ASSETS/Principios_de_Derechos_Humanos_en_la_Politica_Fiscal-ES-VF-1.pdf, consultado el 19/08/2024.

- Consejo Económico y Social, E/1991/23, Observación General N.º 3, 14/12/1990.
- , E/1992/23, Observación General N.º 4, 13/12/1991.
- , E/C.12/69/D/54/2018, Dictamen adoptado por el Comité en virtud del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, respecto de la comunicación N.º 54/2018, 23/03/2021.
- Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, 15/06/2015, Washington DC, Estados Unidos, e.v. 11/01/2017.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, 21/12/1965, Nueva York, Estados Unidos, e.v. 04/01/1969.
- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 18/12/1990, Nueva York, Estados Unidos, e.v. 01/07/2003.
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 28/07/1951, Ginebra, Suiza, e.v. 22/04/1954.
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 18/12/1979, Nueva York, Estados Unidos, e.v. 03/09/1981.
- Convención sobre los Derechos del Niño, 20/11/1989, Nueva York, Estados Unidos, e.v. 02/09/1990.
- , CRC/C/GC/17, Observación General N.º 17, 17/04/2013.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Q. C., S. Y. c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/amparo”, 24/04/2012, *Fallos* 335:452, *Id SAIJ: FA12000045*.
- CORTI, Horacio, “La implementación de la Convención. Efectos sobre la Política Fiscal sobre los Estados”, en BENDEL, Yael S. (coord. gen), *Convención sobre los Derechos del Niño Comentada*, 2019, Ciudad de Buenos Aires.
- , “Modelos de control judicial de las restricciones financieras en el derecho comparado la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia argentina sobre el derecho a la vivienda”, en *Revista Institucional de la Defensa Pública* de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Año 8, N.º16, 10/2018, pp. 53-95.
- , “Capítulo I. La Actividad Financiera Pública. Definiciones Básicas” en CORTI, Horacio, *Derecho Constitucional Presupuestario*, Abeledo, 2007.

- , “Restricciones financieras y derechos humanos: una visión global”, en *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, 2019, N.º 17, 02/2019, pp. 93-103.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO, CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, *La situación habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, 2015, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Decreto 690/06, 2006.
- Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ley 4.036 de Protección Integral de los Derechos Sociales para los Ciudadanos, 24/11/2011.
- , Ley 6.507 de presupuesto, 2022.
- , Ley 6.594 de presupuesto, 2023.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, 16/12/1966, Nueva York, Estados Unidos, e.v. 03/01/1976.
- Página 12, “CABA: un informe señala que tiene más presupuesto por habitante que Madrid o Barcelona”, BRUNETTO, Santiago 01/03/2022, URL <https://www.pagina12.com.ar/404698-caba-un-informe-senala-que-tiene-mas-presupuesto-por-habitan>, consultado el 19/08/2024.
- Portal Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Ejecuciones Presupuestarias, URL <https://www.buenosaires.gob.ar/haciendayfinanzas/contaduria/informacion-contable/ejecuciones-presupuestarias>, consultado el 19/08/2024.
- , Informes de Coyuntura Habitacional, URL <https://data.buenosaires.gob.ar/dataset/informes-coyuntura-habitacional>, consultado 19/08/2024.
- , Programas especiales, URL <https://www.buenosaires.gob.ar/institutodevivienda/comprar/programas-especiales#:~:text=Cr%C3%A9ditos%20individuales%20Ley%20N%C2%B0%20341&text=El%20vecino%20con%20al%20menos,la%20Ciudad%20de%20Buenos%20Aires>, consultado el 19/08/2024.
- República Argentina, Ley 27.654 de Situación de Calle y Familias sin Techo, 24/12/2021.
- Tiempo Argentino, “En los próximos días, más de 100 familiar podrían ser desalojadas de un edificio de Parque Patricios”, SUÁREZ, Martín, 12/10/2022, URL https://www-tiempoar-com-ar.cdn.ampproject.org/v/s/www.tiempoar.com.ar/informacion-general/en-los-proximos-dias-mas-de-100-familias-podrian-ser-desalojadas-de-un-edificio-de-parque-patricios/amp/?amp_gsa=1&_js_v=a9&usqp=mq331AQKKAFQArABIACAw%3D%3D#amp_tf=De%20%251%24s&aoh=16693396293893&referrer=https%3A%2F%2F

www.google.com&share=https%3A%2F%2Fwww.tiempoar.com.ar%2Finformacion-general%2Fen-los-proximos-dias-mas-de-100-familias-podrian-ser-desalojadas-de-un-edificio-de-parque-patricios%2F, consultado el 19/08/2024.

Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires, “Alba Quintana, Pablo c/GCBA y otros s/amparo s/recurso de inconstitucionalidad concedido”, 12/05/2010, *Id SAIJ: FA10380265*.

——, “GCBA s/queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: ‘Panza, Ángel R. c/GCBA s/amparo’”, 23/05/2006.

——, “GCBA s/queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: K.M.P. c/GCBA y otros s/amparo (art. 14 CCABA)”, 21 /03/2014, *Id SAIJ: FA14380000*.

——, “Toloza, Estela Carmen c/GCBA s/amparo (art. 14 CCABA) s/recurso de inconstitucionalidad concedido”, 09/08/2006.