

Una cartografía del derecho a la vivienda en la Corte Cuprema de Justicia de la Nación Argentina (2013-2020)

*A cartograph of the right to housing in the Supreme Court of Justice of the Argentine Nation
(2013-2020)*

Tamara Belén Rogers*

Resumen

En el presente me propongo realizar una sistematización y análisis de los fallos judiciales dictados por la Corte Suprema de la Nación Argentina (CSJN) en el período temporal 2013-2020, en los cuales el Estado (municipal, provincial o nacional) haya resultado demandado por el cumplimiento del Derecho a la Vivienda.

Una vez identificados todos los casos y dentro de ellos, todas las resoluciones dictadas; se construirá el universo total. Luego, se sistematizarán en una base de datos y finalmente se establecerá el alcance otorgado a este derecho, indagando en qué casos, a qué sujetos y en qué condiciones se les reconoce el Derecho a la Vivienda; utilizando para ello la metodología denominada etnografía jurídica.

Los resultados obtenidos permitieron visibilizar en primer término que una gran parte de las causas que arribaron a la CSJN en materia de vivienda han sido desestimadas. En segundo lugar se pudo observar que el máximo tribunal de justicia de nuestro país ha seleccionado para expedirse los casos más fáciles, es decir, los casos que son extremos por encontrarse involucradas personas que atraviesan una grave situación angustiante. Finalmente, se detectó que transcurrieron 9 años del último fallo emblemático de la CSJN en materia de vivienda, “Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo”; sin que haya habido luego ningún pronunciamiento de avanzada sobre la materia.

Se concluye que la clase de remedios adoptados por la CSJN ante la violación del derecho a la vivienda son débiles y que deviene imprescindible el dictado de sentencias dialógicas y la implementación del litigio estructural.

* Abogada (Centro de Investigación y Docencia en Derechos Humanos ‘Dra. Alicia Moreau’, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Mar del Plata). Correo electrónico: amarabelenrogers@gmail.com

Palabras clave: Derecho a la Vivienda – Grupos en situación de vulnerabilidad – Corte Suprema de Justicia de la Nación –Activismo Judicial – Litigio estructural

Abstract

In the present I propose to carry out a systematization and analysis of the judicial decisions issued by the Supreme Court of the Argentine Nation (CSJN) in the 2013-2020 period, in which the State (municipal, provincial or national) has been sued by compliance with the Right to Housing.

Once all the cases have been identified and within them, all the decisions issued; the total universe will be built. Then, they will be systematized in a database and finally the scope granted to this right will be established, investigating in what cases, to what subjects and under what conditions the Right to Housing is recognized; using the methodology called legal ethnography.

The results obtained made it possible to make visible in the first place that the vast majority of the cases that reached the CSJN in the area of housing have been dismissed. Secondly, it was observed that the highest court of justice of our country has selected the easiest cases to be issued, that is, cases that are extreme because people who are going through a serious distressing situation are involved. Finally, it was detected that 9 years had elapsed since the last emblematic ruling of the CSJN in matters of housing, “Q. C., S. Y. v / Government of the City of Buenos Aires s / amparo ”; without there having been any advanced pronouncement on the matter.

It is concluded that the class of remedies adopted by the CSJN for the violation of the right to housing are weak and that the dictation of dialogical sentences and the implementation of structural litigation is essential.

Keywords: Right to Housing - Groups in a situation of vulnerability - Supreme Court of Justice of the Nation - Judicial Activism - Structural litigation

Introducción

En el presente me propongo realizar una sistematización y análisis de los fallos judiciales dictados por la Corte Suprema de la Nación Argentina (CSJN) en el período temporal 2013-2020, en los cuales el Estado (municipal, provincial o nacional) haya resultado demandado por el cumplimiento del Derecho a la Vivienda.

La elección de los fallos dictados por la CSJN obedece a que, si bien sus precedentes no cuentan con la obligatoriedad propia de otros sistemas, el mismo es el máximo tribunal que tiene Argentina y sus resoluciones pueden resultar de utilidad como guía al momento de interpretar el funcionamiento y límites al control judicial (Casella, 2018), por lo que resulta indispensable conocer su criterio.

Con respecto al período temporal seleccionado, el mismo se debe a que existe una gran cantidad de investigaciones que se han centrado en el análisis del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación del año 2012 caratulado “Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo” (Sabsay, 2012; Rey, 2013; Etchichury, 2013; Zayat, 2013; Lloret, 2015; Ucin, 2015; Arcidiácono & Gamallo, 2017; Corti, 2017; Benente, 2018; Kurlat Aimar, 2019; Kohan, 2019) pero son escasos –prácticamente nulos– los estudios posteriores a este fallo¹.

Finalmente, la elección de las causas en las cuales el Estado (municipal, provincial o nacional) haya resultado demandado por el cumplimiento del Derecho a la Vivienda es porque el mismo resulta ser el garante de este derecho.

La mayor parte de la información utilizada en esta investigación provendrá de fuentes directas a partir de los fallos judiciales que arroje la consulta de causas a través de la utilización de palabras claves como ‘Derecho a la Vivienda’ en los buscadores judiciales: Sistema de Consultas Web del Poder Judicial de la Nación, Sistema Argentino de Información Jurídica (SAIJ), el Centro de Información Judicial (CIJ) y la página web de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. También se recabará información de los boletines de jurisprudencia y de los artículos doctrinarios que comenten fallos judiciales del Derecho a la Vivienda.

Una vez identificados todos los casos y dentro de ellos, todas las resoluciones dictadas; se construirá el universo total. Luego, se sistematizarán en una base de datos y finalmente se establecerá el alcance otorgado a este derecho, indagando en qué casos, a qué sujetos y en qué condiciones se les reconoce

¹ Recordemos que en el fallo Q. C., S. Y., la CSJN revocó la decisión que había dejado sin efecto la resolución que ordenaba a la demandada la provisión de un subsidio que permitiera a la actora y su hijo -menor con discapacidad-, en "situación de calle", abonar en forma íntegra un alojamiento en condiciones dignas de habitabilidad, hasta tanto se acreditaran nuevas circunstancias que permitieran concluir que el estado de necesidad había cesado.

Lo más relevante de este precedente es que el voto mayoritario dijo que el derecho a una vivienda digna no es una mera declaración, sino una norma jurídica operativa con vocación de efectividad. De esta manera descartó la teoría antigua que distinguía entre derechos programáticos y operativos y que incluía entre los primeros al derecho a la vivienda. Sin embargo, el reconocimiento de la operatividad efectuado no fue categórico ya que en el siguiente considerando (el N° 11), realizó una diferenciación entre "operatividad derivada" y "operatividad directa", refiriendo que las normas sobre derecho a la vivienda tienen operatividad "derivada", lo que significa que "requiere de una ley del Congreso o de una decisión del Poder Ejecutivo que provoque su implementación" (Etchichury, 2013, pág. 746).

el Derecho a la Vivienda; utilizando para ello la metodología denominada etnografía jurídica, la cual consiste en una investigación de campo donde, con base sobre todo documental, se busca el conocimiento sistémico de las normas jurídicas (Guzmán Ábrego, 2009). Es decir, se intentará ir más allá del mero estudio literal de las normas, recreándose el fenómeno jurídico desde un punto de vista “nativo”, esto es, desde el lugar de quienes construyen y hacen la práctica del derecho (Barrera & Guthmann, 2010), particularmente, desde el punto de vista de los jueces de la CSJN.

La importancia de utilizar este método radica en que permitirá conocer el criterio judicial de nuestro máximo tribunal de justicia, lo que “(...) implicaría una relativa liberación de la incertidumbre (y de su correspondiente opresión), puesto que reduciría (no eliminaría) el riesgo de que cada uno viese juzgada su conducta por pautas que no estuviese en condiciones de imaginar” (Guibourg, 2015, pág. 60).

Además dicha información puede ser utilizada “por el foro jurídico, el activismo, el estudiantado y la procuración e impartición de justicia, entre otros, para el diseño o promoción de estrategias políticas, jurídicas, sociales, o de cualquier otra índole, que promuevan los derechos humanos” (México. Suprema Corte de Justicia de la Nación de México y Women’s Link Worldwide, 2014, pág. 10).

Los resultados obtenidos permitieron visibilizar en primer término que una gran parte de las causas que arribaron a la CSJN en materia de vivienda han sido desestimadas². En segundo lugar se pudo observar que el máximo tribunal de justicia de nuestro país ha seleccionado para expedirse los casos más fáciles, es decir, los casos que son extremos por encontrarse involucradas personas que atraviesan una grave situación angustiante³.

Es decir, los fallos analizados no nos situaron frente a simples problemáticas de acceso a la vivienda digna, sino que estos déficits se cruzaron con al menos una complejidad (discapacidad, graves

² El 20% de las causas que arribaron a la CSJN en materia de vivienda entre los años 2013 y 2020 han sido desestimadas (48 de 187), mencionando el máximo tribunal argentino entre los fundamentos para dicho proceder únicamente el art. 280 del CPCC.

³ A modo de ejemplo véase la Resolución CSJ 3044/2015/RH1 “Bejer, Jorge Alberto, el GCBA y otros s/ amparo” en la cual se declaran inadmisibles numerosos recursos en causas relacionadas al Derecho a la Vivienda, de las cuales varias de ellas entendemos difíciles de resolver por cuanto se refieren a simples problemáticas de acceso a la vivienda digna, en los que no se cruzó ninguna complejidad (discapacidad, graves problemas de salud, adultos mayores, menores de edad a cargo, pobreza), que tornara más gravosa la situación. Link: <http://scw.pjn.gov.ar/scw/viewer.seam?id=1O4lbyEnQUjMAnr%2Fpkdv47Eivx6RjI7JPI5ENQnvfVU%3D&tipoDoc=sentencia&cid=211094>

problemas de salud, adultos mayores, menores de edad a cargo, pobreza), que tornaban más gravosa la situación (Benente & Aguirre, 2017).

Entonces se advirtió que, aunque este criterio no esté reconocido expresamente, para que un caso sea tratado por la Corte, es necesario que las personas que no acceden al derecho a la vivienda prueben su extrema vulnerabilidad, al punto de mostrar que está en riesgo su propia existencia (Puga, 2017). Y ello resulta paradójico porque justamente las personas que se encuentran en esta situación son las que más barreras encuentran para poder acceder a la justicia.

Finalmente, se detectó que transcurrieron 9 años del último fallo emblemático de la CSJN en materia de vivienda, decidido en abril de 2012, bajo la carátula “Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo”; sin que haya habido luego ningún pronunciamiento de avanzada sobre la materia.

Se concluye que la clase de remedios adoptados por la CSJN ante la violación del derecho a la vivienda son débiles y que deviene imprescindible el dictado de sentencias dialógicas y la implementación del litigio estructural.

Sistematización de los fallos de la CSJN

A continuación se sistematizarán en orden cronológico los diversos fallos judiciales dictados por la Corte Suprema de la Nación Argentina (CSJN) en el período temporal 2013-2020, en los cuales el Estado (municipal, provincial o nacional) haya resultado demandado por el cumplimiento del Derecho a la Vivienda.

1.- "Silva Bailon, Melissa Pamela cl GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA) si recuso de inconstitucionalidad concedido" Corte Suprema de Justicia. Expte. S. 682. XLVIII. 16/04/2013.

En este caso la Sra. Melissa Pamela Silva Bailon era una madre a cargo de cinco hijos menores en riesgo de quedar en situación de calle y con su pareja detenida, que interpuso acción de amparo contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires por afectar su derecho a la vivienda, a la salud y a la dignidad, al negarle la inclusión en alguno de los programas gubernamentales vigentes.

En dicho amparo solicitó una solución para que ella y su grupo familiar accedieran a una vivienda adecuada preservando la integridad familiar y, en caso de que fuera un subsidio, que el monto les permitiera abonar íntegramente el valor de un lugar en condiciones dignas de habitabilidad.

En este fallo, la Corte remitió al precedente "Q.C.,S.Y c/ Gob. de la CABA s/ amparo" y ordenó al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que intervenga con los equipos de asistencia

social y salud para asegurar a la actora la atención, cuidado, asesoramiento y orientación necesarios para la solución de las causas de su problemática habitacional y que le garantice –aún en forma no definitiva– un alojamiento con condiciones edilicias adecuadas, sin perjuicio de contemplar su inclusión en algún programa de vivienda en curso o futuro para la solución permanente de la situación de excepcional necesidad planteada.

2.- “Asociación de Trabajadores del Estado s/ acción de inconstitucionalidad”, Corte Suprema de Justicia. Expte. A. 598. XLIII. RHE, 18/06/2013.

En dicha causa la Asociación de Trabajadores del Estado (A.T.E) y el señor Alberto Molina (empleado de la Municipalidad de la Ciudad de Salta) promovieron una acción de inconstitucionalidad solicitando que se declarada la invalidez del decreto 5/2003 a través del cual el intendente de dicha ciudad, invocando una situación de emergencia general, dispuso una rebaja de las remuneraciones de los agentes municipales.

En este caso la CSJN entendió que “todo equilibrio entre las reformas económicas y la protección de los derechos humanos, obliga a proteger ‘en particular a los grupos más vulnerables’” (Asociación de Trabajadores del Estado s/ acción de inconstitucionalidad, 2013).

Y, en relación al derecho a la vivienda, en el considerando N° 7 explicó que el salario es el medio a través del cual el trabajador se gana la vida y:

Ganarse la vida es obtener, como mínimo, lo necesario para acceder a la salud; a la educación; a la cultura; a un nivel de vida adecuado, lo cual incluye, inter alia, alimento adecuado, vivienda adecuada y vestido adecuado; al descanso, entre muchos otro bienes del terreno de los derechos humanos económicos, sociales y culturales. (Asociación de Trabajadores del Estado s/ acción de inconstitucionalidad, 2013).

De esta manera, si bien el objeto de la acción no versó sobre el derecho a la vivienda, resulta relevante que en el fallo se haya identificado al salario con el derecho a la vivienda adecuada.

3.- “Recurso de hecho deducido por Lucía Nélide Gómez y Braian Gabriel Flores en la causa Gómez, Lucía Nélide y otro s/ amparo”. Corte Suprema de Justicia. Expediente N° 1441/2016/RH1. 13/11/2018.

Lucía Nélide Gómez y su nieto, Braian Gabriel Flores, promovieron acción de amparo contra la Provincia de Río Negro, el Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda y la Municipalidad de Viedma, con el objeto de que se ordenara la realización urgente de las reparaciones necesarias

en la unidad habitacional, la que ocupaban como consecuencia del "riesgo cierto, actual e inminente" de colapso de techos y electrificación de paredes.

Argumentaron que ocupaban la vivienda en razón de ser la señora Flores adjudicataria de la unidad construida por el Instituto y que las gravísimas deficiencias que esta presentaba comprometían el derecho a la vivienda digna y ponían en riesgo la salud y la vida de quienes la habitaban (la señora Gómez y sus dos nietos a cargo).

La CSJN entendió que la causa presentaba una honda problemática social, que había transcurrido ya un largo tiempo desde el inicio de las acciones y que se encontraban en juego los derechos a la integridad física, a la salud y a la vivienda digna, cuya tutela no admitía en las particulares circunstancias de la causa demoras adicionales.

Asimismo tuvo en cuenta que los actores eran una mujer separada, de 62 años de edad, de ocupación empleada doméstica, y su nieto discapacitado, quien padecía un tipo de "retardo mental" con "aislamiento social" y "trastornos de conducta" que determinaban una incapacidad laboral parcial y permanente del 76%. El grupo familiar que residía en la vivienda se integraba, además, con otro nieto de la actora (cuya madre había fallecido) y era de recursos económicos muy escasos.

Es así que el máximo tribunal argentino sostuvo que de las constancias de la causa surgía que la unidad que habitaban los actores era de propiedad del Instituto, en tanto la señora Gómez era únicamente preadjudicataria de la vivienda, y que existía un riesgo habitacional cierto, encontrándose probado el estado de inhabilitabilidad del inmueble, con peligro para la integridad física de las personas ante la posible "electrificación" de las paredes en razón de los deterioros que fundaban el reclamo y el riesgo cierto de colapso de techo, concluyendo por ende que la conducta omisiva del Estado provincial vulneraba los derechos constitucionales de los amparistas.

Es por ello que la CSJN resolvió revocar la sentencia del Superior Tribunal de Justicia que había considerado que la vía del amparo no era procedente, haciendo lugar a la demanda.

4.- "Candia Acosta, Reina Teresa y otro s/ queja por denegación del recurso de inconstitucionalidad denegado en Echenique, Karolyn y otro s/ otros procesos incidentales". Corte Suprema de Justicia. Expediente N° 770/2017/RH1, 26/2/2019.

Esta causa versa sobre la entrega de una vivienda a una señora, sus tres hijos -dos menores y uno mayor de edad- y su hermano, quienes habían perdido su casilla con motivo del incendio ocurrido en el predio en el que habitaban.

La importancia de la misma radica en que CSJN advirtió que se encontraba fundamentado que la señora y sus tres hijos no formaban parte de un mismo grupo familiar con su hermano y que, en consecuencia, no pudo tenerse por satisfecho su derecho de acceso a una vivienda digna con la única unidad entregada por la demandada.

5.- "Recurso de hecho deducido por el Defensor Público Oficial de Niños, Niñas y Adolescentes en la causa Acumar y otros s/ Asentamiento Lamadrid (bajo Autopista Pedro de Mendoza) y otro s/ contencioso administrativo varios". Corte Suprema de Justicia. Expediente FSM 52000001/2013/14/2/RH2, 28/05/2019.

Aquí, el titular de la Defensoría n° 2, en su carácter de representante promiscuo de los niños, niñas y adolescentes, inició acción con el objeto de que se aplique la ley local 2240 (que declara la Emergencia Urbanística y Ambiental, en lo que hace a la vivienda, servicios, equipamiento, espacios verdes y de actividades productivas, al polígono delimitado por las Av. Regimiento de Patricios, Av. Martín García, Av. Paseo Colón, Av. Brasil y Av. Pedro de Mendoza) al proceso de relocalización del asentamiento Lamadrid, por estar ubicado el barrio dentro de una zona declarada por la mencionada norma "en emergencia urbanística y ambiental".

La CSJN entendió que la ley 2240 también se dirige a resolver el problema de vivienda de los menores que habitan la zona y que debía analizarse si la solución propuesta por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires consistente en el otorgamiento de créditos como única opción para los grupos familiares del asentamiento configuraba un mejoramiento en la calidad de vida de los habitantes de la cuenta Matanza-Riachuelo.

6.- "Rodríguez, Roberto y otro c/ Buenos Aires, Provincia de y otro s/ amparo - amparo Colectivo". Corte Suprema de Justicia de la Nación. CSJ 355/2020, 05/05/2020.

Los actores promovieron acción de amparo contra la empresa Oro-Rubí S.A., el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y el Estado Nacional, a fin de que se garantizara la vivienda y habitación de las personas residentes del geriátrico administrado por la empresa demandada, se dispusieran las medidas necesarias para proteger la salud de sus residentes y, se diera una solución definitiva al problema habitacional y de salud que presentaban los ancianos residentes en dicho geriátrico, con la participación de los afectados y de sus familiares.

La cuestión se suscitó en razón de que la demandada le notificó a los actores el cierre del geriátrico con motivo de la imposibilidad de dar cumplimiento al protocolo establecido por el Ministerio de

Salud, con relación al COVID-19, en lo atinente a las personas mayores de edad residentes en el geriátrico, no solo por falencias edilicias, sino también por no contar con los recursos económicos y humanos para su implementación.

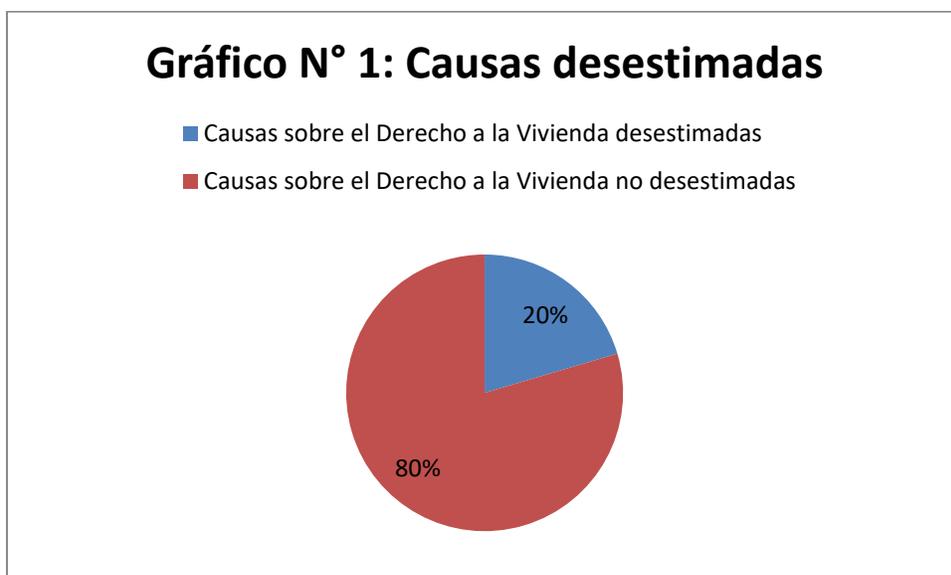
Los amparistas sostuvieron que resultaba imposible trasladar a los residentes a otro geriátrico por cuando el Ministerio de Salud de la Nación prohibió el ingreso a otros hogares, a lo que se le sumaría el grave daño a su salud mental. Por lo expuesto, solicitaron que se garantice la activación de protocolo COVID-19 en el geriátrico, como así también la permanencia en el lugar de sus residentes, hasta que estén dadas las condiciones para buscar otra solución habitacional y terapéutica.

El máximo tribunal declaró que la causa era ajena a la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y dispuso la remisión de las actuaciones con carácter urgente.

Análisis de los fallos de la CSJN

A partir de la aplicación de la metodología denominada etnografía jurídica, se pudo arribar a un conocimiento sistémico de todos los fallos de la CSJN relacionados con el Derecho a la Vivienda, lo que permitió extraer diferentes conclusiones⁴.

En primer término cabe mencionar que al realizar la búsqueda de las causas se ha advertido que el 20% de las que arribaron a la CSJN en materia de vivienda entre los años 2013 y 2020 han sido desestimadas (48 de 187), mencionando el máximo tribunal argentino entre los fundamentos para dicho proceder únicamente el art. 280 del CPCC.



⁴ Todos los gráficos y tablas del apartado fueron elaborados por la autora.

Recordemos que a través de la sola invocación de este artículo, la Corte, según su sana discreción, puede rechazar el recurso extraordinario por falta de agravio federal suficiente o cuando las cuestiones planteadas resultaren insustanciales o carentes de trascendencia (Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, 1967).

Ahora bien, dicha norma no exime al máximo tribunal de cumplir con el requisito de motivar las sentencias; sin embargo, en todos los casos, la CSJN simplemente invoca dicho artículo, sin otorgar fundamento alguno.

Como ya mencionáramos, al realizar la sistematización se advirtió que de los 187 resultados, solamente 6 cumplen con los criterios de selección establecidos (fallos judiciales dictados por la CSJN en el período temporal 2013-2020, en los cuales el Estado haya resultado demandado por el cumplimiento del Derecho a la Vivienda), lo que resulta ser un número sumamente escaso.



Comenzando ahora con el análisis, en relación al año de inicio de los expedientes, todos fueron en años distintos: 2011, 2012, 2014, 2016, 2017 y 2020.

AÑO DE INICIO DE EXPEDIENTES	CANTIDAD DE EXPEDIENTES
año 2011	1
año 2012	1
año 2014	1
año 2016	1
año 2017	1

año 2020	1
----------	---

Dos fallos se dictaron en el año 2013, dos en el 2019 y el resto: uno en el 2018 y otro en el 2020.

AÑO EN QUE SE DICTÓ LA SENTENCIA	CANTIDAD DE EXPEDIENTES
año 2013	2
año 2018	1
año 2019	2
año 2020	1

La causa que más tardó en obtener una resolución de la CSJN es la causa ‘Acumar’, en la que transcurrieron 6 años desde el inicio de las actuaciones hasta el fallo de nuestro máximo tribunal. En la mitad de las causas transcurrieron 2 años. Y en el resto 1 año (1 causa) y menos de 1 año (1 causa).

TIEMPO TRANSCURRIDO DESDE INICIO CAUSA HASTA EL DICTADO DE LA SENTENCIA	CANTIDAD DE EXPEDIENTES
menos de 1 año	1
1 año	1
2 años	3
6 años	1

Los actores difieren en cada uno de los expedientes. En el primer caso se trataba de una madre a cargo de cinco hijos menores en riesgo de quedar en situación de calle y con su pareja detenida; en el segundo de un empelado municipal, en el tercero de una mujer separada, de 62 años de edad, de ocupación empleada doméstica, y dos nietos –uno con discapacidad–, en el cuarto una señora y sus tres hijos -dos menores y uno mayor de edad–, en el quinto se encontraban involucrados niños y niñas y en el sexto adultos mayores.

En tres de las seis causas el demandado ha sido el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, en las restantes lo fueron la Municipalidad de Salta; la Provincia de Río Negro, el Instituto de Planificación

y Promoción de la Vivienda y la Municipalidad de Viedma y; el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y el Estado Nacional.

DEMANDADO	CANTIDAD DE EXPEDIENTES
Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires	3
Municipalidad de Salta	1
Provincia de Río Negro, el Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda y la Municipalidad de Viedma	1
Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y el Estado Nacional	1

Con respecto al medio empleado, la mitad de las causas se iniciaron a través de amparos judiciales, acción que se encuentra prevista en la Ley N° 16986.

MEDIO UTILIZADO PARA INICIAR LA CAUSA	CANTIDAD DE EXPEDIENTES
Acción de amparo	3
Acción de inconstitucionalidad	1
Acción por daños y perjuicios	1
Amparo colectivo	1

Y en relación al objeto de la demanda, en la mitad de ella se solicitó una solución habitacional, y en las restantes se petitionó la declaración de inconstitucionalidad de un decreto, reparaciones en una unidad habitacional y la aplicación de una ley.

OBJETO DE LA DEMANDA	CANTIDAD DE EXPEDIENTES
solución habitacional	3
solicitud de declaración de inconstitucionalidad de un decreto	1
reparaciones en una unidad habitacional	1
solicitud de aplicación de una ley	1

Una vez adentrados en el análisis de las seis causas sistematizadas, se advierte que en dichos fallos el máximo tribunal de justicia argentina no ha otorgado una definición de ‘Vivienda’ ni ha precisado

sus alcances. Lo más próximo a ello fue el caso “Asociación de Trabajadores del Estado s/ acción de inconstitucionalidad” en el que identificó al salario con el Derecho a la Vivienda adecuada o el caso "Candia Acosta, Reina Teresa y otro s/ queja por denegación del recurso de inconstitucionalidad denegado en Echenique, Karolyn y otro s/ otros procesos incidentales" en el cual entendió que la accionista y su hermano no formaban parte de un mismo grupo familiar y que, en consecuencia, no podía tenerse por satisfecho su derecho de acceso a una vivienda digna con la unidad entregada a aquel por la demandada.

También se ha observado que, con excepción del fallo “Asociación de Trabajadores del Estado s/ acción de inconstitucionalidad”, la CSJN ha seleccionado para expedirse los casos más fáciles. Es decir, los casos que son extremos por encontrarse involucradas personas que atraviesan una grave situación angustiante.

Nótese que los fallos analizados no nos sitúan frente a simples problemáticas de acceso a la vivienda digna, sino que estos déficits se cruzaron con al menos una complejidad (discapacidad, graves problemas de salud, adultos mayores, menores de edad a cargo, pobreza), que tornaban más gravosa la situación (Benente & Aguirre, 2017).

Así las cosas, se advierte que, aunque este criterio no esté reconocido expresamente, para que un caso sea tratado por la Corte, es necesario que las personas que no acceden al Derecho a la Vivienda prueben su extrema vulnerabilidad, al punto de mostrar que está en riesgo su propia existencia (Puga, 2017). Y ello resulta paradójico porque justamente las personas que se encuentran en esta situación son las que más barreras encuentran para poder acceder a la justicia.

A ello se le suma un inconveniente y es que en ninguno de los casos la CSJN otorga una definición del concepto ‘grupos en situación de vulnerabilidad’, por lo que queda al arbitrio del juzgador definir quiénes integran dicho concepto, corriéndose el riesgo de dejar a muchas personas sin protección judicial.

Por otro lado, es dable destacar que transcurrieron 9 años del último fallo emblemático de la CSJN en materia de vivienda, decidido en abril de 2012, bajo la carátula “Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo”; sin que haya habido luego ningún pronunciamiento de avanzada sobre la materia.

Con respecto a los derechos reconocidos a los actores, en ninguno de los casos nuestro máximo tribunal emitió una orden concreta y precisa tendiente a garantizar de forma definitiva el Derecho a la Vivienda.

Además ha interpretado que la inclusión en algún programa de vivienda puede solucionar de manera permanente la problemática en el acceso a la misma. En particular, en el fallo "Silva Bailon, Melissa Pamela cl GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA) s/ recuso de inconstitucionalidad concedido" ordenó que se le garantizara, aún en forma no definitiva un alojamiento con condiciones edilicias adecuadas a la actora, sin perjuicio de contemplar su inclusión en algún programa de vivienda en curso o futuro para la solución permanente de la situación de excepcional necesidad planteada.

De la mano de ello se advierte la falta de un activismo judicial al analizar las obligaciones impuestas a los demandados.

En ninguno de los casos sistematizados:

- ha habido una intermediación de los jueces de la CSJN o una presencia en el terreno;
- se analizó la existencia o no de demostración por parte de la demandada de la utilización del máximo de los recursos disponibles para hacer efectivo el derecho a la vivienda;
- se ha otorgado una solución estructural a la problemática del acceso a la vivienda;
- se ha dispuesto la implementación progresiva de ciertos objetivos para garantizar el derecho vulnerado (Salgado, Degano, García, & Franco, 2017);
- se ha propiciado la participación de los grupos en situación de vulnerabilidad afectados en la toma de decisiones de diseño e implementación de políticas públicas sobre vivienda;
- se ha convocado a las partes o a las entidades más representativas involucradas para debatir y arribar entre todos a una solución;
- se han creado o delegado en órganos la coordinación o implementación de ciertas medidas;
- se han impuesto mecanismos que aseguren la transparencia mediante auditorías y controles.

En particular, en el fallo "Silva Bailon, Melissa Pamela cl GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA) s/ recuso de inconstitucionalidad concedido" la CSJN le ordenó ciertas medidas al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires pero no le estableció ningún plazo para el cumplimiento de dichas medidas.

En el caso "Recurso de hecho deducido por Lucía Nélide Gómez y Braian Gabriel Flores en la causa Gómez, Lucía Nélide y otro s/ amparo" la CSJN hizo referencia al largo tiempo transcurrido desde el inicio de las actuaciones, pero se limitó a revocar la sentencia, sin siquiera ordenar medidas en particular.

Circunstancia similar sucedió en los fallos "Candia Acosta, Reina Teresa y otro s/ queja por denegación del recurso de inconstitucionalidad denegado en Echenique, Karolyn y otro s/ otros procesos incidentales" y "Recurso de hecho deducido por el Defensor Público Oficial de Niños, Niñas y Adolescentes en la causa Acumar y otros s/ Asentamiento Lamadrid (bajo Autopista Pedro de Mendoza) y otro s/ contencioso administrativo varios".

Y, en el caso "Rodríguez, Roberto y otro c/ Buenos Aires, Provincia de y otro s/ amparo - amparo Colectivo" declaró que la causa era ajena a la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y dispuso la remisión de las actuaciones con carácter urgente.

De lo antes dicho se concluye que, incluso en los fallos más recientes, la CSJN no ha impreso ni la velocidad ni la profundidad suficientes a la puesta en vigencia del Derecho a la Vivienda por vía judicial (Etchichury, 2017).

Conclusiones

El trabajo aquí realizado permitió visibilizar que la clase de remedios adoptados por la CSJN ante la violación del Derecho a la Vivienda son débiles, ya que se pudo observar que no se han dictado órdenes precisas orientadas hacia los resultados, sino que en la mayoría de los casos ha resuelto dejando la implementación por completo en manos de los juzgados de instancias inferiores o de otros organismos públicos. Asimismo tampoco solicitó informes, no estableció plazos para el cumplimiento ni describió los pasos a seguir, y menos aún, ordenó un seguimiento de las medidas adoptadas o involucró a los diversos grupos interesados en un proceso de deliberación pública y de solución colaborativa del problema sobre el acceso a la vivienda (Rodríguez Garavito & Rodríguez Franco, 2015).

Así, con esta clase de resoluciones, el acceso a la justicia permanece como una mera declaración de valores y no como una herramienta concreta que reestablezca el ejercicio del Derecho a la Vivienda que ha sido vulnerado (Tarbuch, 2017).

Con respecto a los criterios judiciales de los distintos integrantes de la CSJN, se podría decir que existe un criterio consolidado, toda vez que las únicas disidencias fueron en los fallos 'Candia Acosta' y 'Acumar'. En el primero, la Dra. Highton de Nolasco entendió que debía desestimarse la queja por cuanto el recurso extraordinario no se dirigía contra una sentencia definitiva o equiparable a tal (art. 14 de la ley 48). Y en el segundo, el Dr. Rosenkrantz, consideró que el recurso extraordinario era inadmisibile (art. 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

A partir de lo expuesto, entendemos que deviene imprescindible el dictado de sentencias dialógicas, toda vez que las mismas:

(...) establecen fines amplios y vías de implementación claras estableciendo plazos máximos y ordenando la elaboración de informes de seguimiento, al mismo tiempo que dejan las decisiones sustantivas y los resultados detallados a los organismos gubernamentales. Además, un enfoque dialógico de los casos sobre DESC estimula mecanismos de seguimiento participativos –audiencias públicas, comisiones de seguimiento nombradas por los tribunales e invitaciones a la sociedad civil y a los organismos públicos para que entreguen información relevante y participen en las discusiones promovidas por el tribunal– que profundizan la deliberación democrática y refuerzan los efectos de las intervenciones judiciales (Rodríguez Garavito & Rodríguez Franco, 2015, pág. 38).

Sumado a ello, debería también comenzar a implementarse el litigio estructural por cuanto el mismo intenta involucrar a las diferentes entidades y organismos estatales que son demandados por la falta de adecuada implementación de determinadas políticas públicas. Asimismo implica supervisar sentencias y órdenes judiciales que son complejas en su implementación y que requieren una acción articulada de manera continua y prolongada entre las entidades involucradas (Tarbuch, 2017).

Además, el mismo puede ser utilizado como una herramienta de cambio social y un habilitador de espacios de discusión para la modificación o implementación de políticas públicas y programas de acción (Tarbuch, 2017). Ello siempre y cuando cumpla con garantizar un adecuado acceso a la información del proceso (más allá de las partes), velando por la transparencia y convocando a audiencias públicas en dónde puedan participar todos aquellos afectados.

El dictado de sentencias que adopten una visión estructural tiene la ventaja de expandir el territorio de lo justiciable más allá de los intereses de las partes procesales (Puga, 2014), lo que permite afrontar el problema de la desigualdad estructural que se pudo haber visibilizado a partir del caso individual arribado a la justicia (Ronconi, 2015).

En los casos en donde se ve afectado el derecho a la vivienda de un grupo poblacional caracterizado generalmente por una situación de pobreza extrema (tal como surge de las estadísticas expuestas), resulta fundamental el dictado de órdenes judiciales de cumplimiento obligatorio por las cuales los tribunales instruyan a los organismos públicos para que actúen de forma coordinada a fin de proteger a toda la población afectada y no sólo a los que lograron interponer una acción judicial (Rodríguez Garavito & Rodríguez Franco, 2015)

Comenzar a aplicar el litigio estructural deviene fundamental ya que con el mismo se garantizaría el Derecho a la Vivienda no sólo a aquellos que logran acceder a la justicia, sino a todos aquellos

que se encuentran en una situación similar y no han podido acceder a la justicia, contribuyendo a evitar el dictado de sentencias contradictorias entre los diversos magistrados en casos análogos y brindando a su vez economía procesal.

Así las cosas, ahora que ya contamos con la información acerca de los litigios sobre el derecho a la vivienda existentes y las soluciones adoptadas por la CSJN, esperamos que sea visibilizado su escaso tratamiento por parte del máximo tribunal como así también la selectividad existente a la hora de elegir sobre qué casos fallar, lo que representa un obstáculo para hacer efectivo el derecho de acceso a la justicia.

Consideramos que la problemática de acceso a la vivienda debe pasar a ocupar un lugar en la agenda del poder judicial ya que el mismo constituye uno de los pilares de las sociedades democráticas al ejercer la función de garantizar la efectividad de los derechos humanos y la protección de las poblaciones históricamente marginadas (México. Suprema Corte de Justicia de la Nación de México y Women´s Link Worldwide, 2014)

Necesitamos que los operadores de la justicia comprendan que

“(…) son ellos, los principales intervinientes en el sistema judicial, los que deben trabajar para fomentar la justicia social y cambiar el destino de los vulnerables, los excluidos y los marginados. Pero para conseguir ese objetivo, deben tener capacidad, compromiso, valor y determinación” (Rodríguez Garavito, 2016, pág. 306).

Bibliografía

- Arcidiácono, P. y Gamallo, G. (2017). Quince años de litigio habitacional en la Ciudad de Buenos Aires. De la ‘otra ventanilla’ al ‘cierre del grifo’. *Papeles de Trabajo*, 11 (19), 209-230.
- Asociación de Trabajadores del Estado s/ acción de inconstitucionalidad, expediente A. 598. XLIII. RHE (Corte Suprema de Justicia de la Nación 18 de junio de 2013).
- Barrera, L. y Guthmann, Y. (2010). Etnografía y Educación Jurídica: nuevas miradas en el aula Campo jurídico, investigación etnográfica y giro reflexivo: una introducción. *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, 161-168.
- Benente, M. (2018). Derecho a la vivienda y litigio estructural. En *Jornadas de Equipos de Investigación*, (pp. 91-96). Recuperado de <https://publicaciones.unpaz.edu.ar/OJS/index.php/actas1/article/view/119>

Benente, M., y Aguirre, M. G. (2017). La exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. En M. Benente y F. Thea (Comp.), *Derecho a la vivienda y litigio estructural* (pp. 117-158). EDUNPAZ.

Casella, V. G. (2018). *El rol del Poder Judicial en materia de derechos sociales: acceso a los derechos de alimentación y vivienda digna. Un repaso de la jurisprudencia de la corte suprema de justicia de la nación*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.

Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. (1967).

Corti, H. (2017). Las restricciones presupuestarias en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia Argentina. *Revista Jurídica de los Derechos Sociales Lex Social*, 7(1) 144-173.

Etchichury, H. J. (2013). Un techo razonable: el derecho a la vivienda en un fallo de la Corte Suprema argentina. *Estudios Constitucionales*, 11(2), 737-768.

Etchichury, H. J. (2017). Derecho a la vivienda: exigibilidad, dificultades y desacuerdos. En M. Benente y F. Thea, *Derecho a la vivienda y litigio estructural* (pp. 17-49). EDUNPAZ.

Guibourg, R. A. (2015). La función judicial. *Pensar en Derecho* (6), 33-65.

Guzmán Ábrego, M. M. (2009). *La etnografía jurídica, un método para el desarrollo de investigaciones empíricas en el campo del derecho. [Tesis de Maestría]*. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

Kohan, P. B. (2019). El Estado frente al derecho de acceso a la vivienda signa. *Revista Derechos en Acción*, 4(13) 500-507.

Kurlat Aimar, J. S. (2019). A propósito de la “fundamentalidad” del derecho a la vivienda. La experiencia Argentina. *Estudios de derecho*, 73-93.

Lloret, E. (2015). El derecho a la vivienda ¿Un derecho exigible judicialmente?. *Cartapacio de Derecho*, (28), 1-30.

México. Suprema Corte de Justicia de la Nación de México y Women’s Link Worldwide. (2014). *El Principio de Igualdad de Género en la Jurisprudencia Comparada*. México D.F.

Puga, M. (2014). El litigio estructural. *Revista de Teoría del Derecho de la Universidad de Palermo*, 1(2), 41-82.

Puga, M. (2017). Justicia estructural y derecho a la vivienda: el caso Quisberth Castro. En M. Benente y F. Thea, *Derecho a la vivienda y litigio estructural* (pp. 189-221). EDUNPAZ.

Rey, S. A. (2013). ¿Existe un derecho a la vivienda adecuada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires?. *Derechos Humanos II* (2), 3-37.

Rodríguez Garavito, C. (2016). *Extractivismo versus derechos humanos. Crónicas de los nuevos campos minados en el Sur Global*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

Rodríguez Garavito, C., y Rodríguez Franco, D. (2015). *Juicio a la exclusión: El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global*. Buenos Aires: Siglo veintiuno.

Ronconi, L. (2015). Igualdad y derechos sociales: su efectivización a través del litigio. Una primera aproximación. *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, 14 (2) 153-176.

Sabsay, D. (2012). El acceso a la vivienda digna en un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. *Pensar en Derecho*, (pp.265-282).

Salgado, J. M., Degano, G., García, F., y Franco, D. (2017). Proceso estructural y vivienda social. En M. Benente y F. Thea, *Derecho a la vivienda y litigio estructural* (págs. 249-277). EDUNPAZ.

Tarbuch, L. (2017). Del derecho a la vivienda al derecho al hábitat. En M. Benente, & F. Thea, *Derecho a la vivienda y litigio estructural* (págs. 223-247). José C. Paz: EDUNPAZ.

Tarbuch, L. (2017). Del derecho a la vivienda al derecho al hábitat. En M. Benente, & F. Thea, *Derecho a la vivienda y litigio estructural* (págs. 223-247). José C. Paz: EDUNPAZ.

Ucin, M. (2015). Estándares jurídicos para la evaluación de políticas sociales: un análisis de la judicialización del derecho a la vivienda en la Argentina. *Observatório da Jurisdição Constitucional*, 172-194.

Zayat, D. (2013). El impacto de Quisberth Castro en la jurisprudencia de la Cámara Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires. Un análisis empírico. *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, 79-102.

Anexo

El presente constituye una base de datos que se acompaña a los fines de constituir una síntesis de las causas relevadas y analizadas.

Al efectuar la búsqueda de fallos con la palabra ‘vivienda’ en el período temporal entre el 01/01/2013 y el 31/12/2020 en el buscador de sentencias de la CSJN, surgen 187 resultados.

De dichos 187 fallos, 31 han sido desestimados. De los restantes 156 y de la lectura de los artículos doctrinarios que analizan la jurisprudencia de este tribunal, se advirtió que solamente 6 responden al criterio de selección adoptado en el presente trabajo, es decir, son fallos judiciales dictados por la Corte Suprema de la Nación Argentina (CSJN) en el período temporal 2013-2020, en los cuales el Estado (municipal, provincial o nacional) haya resultado demandado por el cumplimiento del Derecho a la Vivienda.

Los mismos son:

- 1.- ["Silva Bailon, Melissa Pamela cl GCBA s/ amparo \(art. 14 CCABA\) si recuso de inconstitucionalidad concedido"](#) Corte Suprema de Justicia. Expte. S. 682. XLVIII. 16/04/2013.
- 2.- ["Asociación de Trabajadores del Estado s/ acción de inconstitucionalidad"](#), Corte Suprema de Justicia. Expte. A. 598. XLIII. RHE, 18/06/2013.
- 3.- ["Recurso de hecho deducido por Lucía Nélica Gómez y Braian Gabriel Flores en la causa Gómez, Lucía Nélica y otro s/ amparo"](#). Corte Suprema de Justicia. Expediente N° 1441/2016/RH1. 13/11/2018.
- 4.- ["Candia Acosta, Reina Teresa y otro s/ queja por denegación del recurso de inconstitucionalidad denegado en Echenique, Karolyn y otro s/ otros procesos incidentales"](#). Corte Suprema de Justicia. Expediente N° 770/2017/RH1, 26/2/2019.
- 5.- ["Recurso de hecho deducido por el Defensor Público Oficial de Niños, Niñas y Adolescentes en la causa Acumar y otros s/ Asentamiento Lamadrid \(bajo Autopista Pedro de Mendoza\) y otro s/ contencioso administrativo varios"](#). Corte Suprema de Justicia. Expediente FSM 52000001/2013/14/2/RH2, 28/05/2019.

6.- [“Rodríguez, Roberto y otro c/ Buenos Aires, Provincia de y otro s/ amparo - amparo Colectivo”](#). Corte Suprema de Justicia de la Nación. CSJ 355/2020, 05/05/2020.