

**LA TUTELA DEL DERECHO A LA VIVIENDA
DE LAS PERSONAS EN SITUACIONES DE
EXTREMA VULNERABILIDAD Y EL CONTROL
DE RAZONABILIDAD DE LAS POLÍTICAS
PÚBLICAS HABITACIONALES DE LA CABA**

*Disertación de los Dres. Alfonso Santiago e Isabel Zorraquín
del día 3 de octubre de 2012 en el
Instituto de Política Constitucional de la
Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*

LA TUTELA DEL DERECHO A LA VIVIENDA DE LAS PERSONAS EN SITUACIONES DE EXTREMA VULNERABILIDAD Y EL CONTROL DE RAZONABILIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONALES DE LA CABA

POR LOS DRES. ALFONSO SANTIAGO E ISABEL ZORRAQUÍN

Presentación

El día 24 de abril de 2012 la Corte Suprema dictó su fallo en el caso “Quisbert” en el que se debatía el alcance y protección que, en una situación de extrema vulnerabilidad, tenía el derecho a la vivienda reconocido en la Constitución Nacional, en los Tratados Internacionales y en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.

El caso había concitado la atención pública y, durante la tramitación de la causa, nuestro Máximo Tribunal convocó a una Audiencia Pública que se llevó a cabo el 15 de septiembre de 2011, para que las partes expusieran ante los jueces y ante la sociedad su postura acerca de la decisión judicial que debía adoptarse.

La cuestión planteada en el caso se encuadra dentro de una temática constitucional más amplia: la operatividad de los denominados derechos económicos, sociales y culturales; la posibilidad y el grado de protección que se les puede brindar en sede judicial; las facultades de los jueces para controlar la razonabilidad de las políticas públicas decididas por los poderes públicos para dar protección a tales derechos; y la postura que corresponde adoptar frente a la omisión o insuficiente tutela de los mismos.

Por ello, comenzaremos describiendo los hechos que dan origen al caso y el trámite de la causa judicial (Apartado I), para luego desarrollar los argumentos esgrimidos por las partes en la audiencia pública que se celebró ante los ministros de la Corte Suprema (Apartado II) y la decisión y fundamentos de los distintos votos que integran el fallo (Apartado III). Seguidamente, analizaremos las opciones que tenía la Corte Suprema para decidir el caso (Apartado IV), la doctrina fijada en relación a la operatividad del derecho social a la vivienda (Apartado V) y, finalmente, haremos algunas consideraciones en relación al control de razonabilidad de las políticas públicas adoptadas en esta materia (Apartado VI). Por último, formularemos las conclusiones finales del trabajo (Apartado VII).

I. Los hechos del caso y el trámite de la causa

Los hechos y el trámite de la causa están muy bien reseñados en los tres primeros considerandos del voto de la Dra. Argibay.

En lo que interesa, cabe señalar que la actora, Sonia Quisbert de Castro, residente de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante, alternativamente, “CABA”), nació en Bolivia en el año 1976, viajó a la Ciudad en el año 2000 en busca de trabajo y mejores condiciones de vida. Tuvo diversas ocupaciones que le permitieron subsistir y el 28 de junio de 2005 nació su hijo J. H. Q. C. quien padece

una enfermedad que le provoca una incapacidad motriz, visual, auditiva y social. Por un corto tiempo, convivió con el padre del niño y su familia en Laferrere, provincia de Buenos Aires, para luego regresar a la Ciudad en compañía de su hijo. De ahí en más, ambos se alojaron en diversos paradores, hogares y hoteles hasta que, finalmente, quedaron en situación de calle, motivo por el cual la actora recurrió al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante, “el GCBA”) y obtuvo su inclusión en el programa de Atención a las Familias en Situación de Calle regulado por el decreto 690/06, luego modificado por los decretos 960/08 y 167/11 (en adelante, “el Programa de Subsidios”).

Habiendo terminado de recibir las diez cuotas previstas en aquel programa, pidió continuar con el beneficio, petición que le fue denegada por el GCBA con sustento en que no podía excederse el tope normativo allí fijado, lo cual la condujo nuevamente a deambular por la CABA.

En estas condiciones y por medio del Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad de Buenos Aires, la señora Quisbert interpuso una acción de amparo por sí, y en representación de su hijo menor de edad J. H. Q. C. contra el GCBA, con el objeto de que ambos pudieran acceder a una vivienda adecuada y en condiciones dignas. Impugnó entonces la validez de las limitaciones impuestas en los arts. 5 y 6 del decreto 690/06, por el que habían percibido en su totalidad el subsidio creado por el Programa de Subsidios, consistente en diez cuotas de \$ 450 cada una, en tanto limitaban en tiempo y monto aquél beneficio. Añadió que del informe confeccionado por el programa “Buenos Aires Presente” surgía que, a marzo de 2008, la actora y su hijo se encontraban pernoctando en la intersección de las calles Pichincha y Brasil, cuando les fue formalmente comunicado que el subsidio antedicho no era renovable.

Adujo que la demandada no había reconocido su derecho a un techo pues les había negado la inclusión en alguno de los pro-

gramas habitacionales vigentes, a pesar de persistir en situación de emergencia habitacional. Peticionó entonces que, en forma provisional y como medida cautelar, se le ordenara la incorporación de la actora y su hijo en alguno de aquellos programas, solución que, de consistir en un subsidio, debía permitir abonar en forma íntegra el valor del alojamiento. Seguidamente, impugnó la constitucionalidad de los arts. 5º y 6º del decreto 690/06, en tanto entendió que fijaban como subsidio un monto incompatible con el goce de un derecho a una solución habitacional adecuada (fs. 1/63).

En su contestación, el GCBA no negó las circunstancias alegadas por la actora. Su defensa, en cambio, se limitó a indicar que:

- i) La amparista y su hijo habían sido asistidos en el marco de la normativa vigente, que no podía ser tachada de inconstitucional en tanto el otorgamiento del subsidio referido y su monto se encontraban sujetos a la disponibilidad de los recursos del ejercicio presupuestario correspondiente;
- ii) no se había demostrado una actuación ilegítima o arbitraria por parte del GCBA ni razones para descalificar la constitucionalidad del decreto citado, y
- iii) el aumento del monto del subsidio por parte del Poder Judicial importaría invadir competencias privativas de la Administración.

En primera instancia, el Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires dispuso, como medida cautelar, la inclusión de los peticionarios en un programa de emergencia habitacional que asegurara la unidad del grupo familiar. Posteriormente, hizo lugar a la acción y ordenó al demandado que, mientras subsistiera la situación actual de la amparista y su hijo, les prestara adecuada asistencia habitacional, ya sea mediante la continuación de las prestaciones previstas en el

decreto 690/06, o bien incorporándolos a cualquier otro plan que resguardara los fines habitacionales perseguidos.

A su turno, la Sala II de la Cámara de Apelaciones Contencioso Administrativo y Tributario desestimó el recurso de apelación interpuesto por el GCBA y confirmó el pronunciamiento anterior que había hecho lugar a la acción de amparo deducida por la actora (fs. 337/340). Para así decidir, se refirió a que el Estado local se encontraba alcanzado por numerosas normas que consagraban el derecho a la vivienda y le imponían el deber de hacer. Al respecto, entendió que resultaba fundamental el art. 2º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, “PIDESC”) en cuanto preveía: “(...) cada uno de los Estados Partes se compromete a adoptar medidas (...) hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente (...) la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

Sin embargo, señaló que no correspondía al Poder Judicial expedirse respecto de cuáles eran las medidas a adoptar, sino tan sólo respecto de su razonabilidad en el caso concreto. De allí que, constatada que estaba en autos la situación de emergencia habitacional de la actora y su hijo, sostuvo que correspondía confirmar la condena dispuesta en primera instancia, con el fin de otorgar certeza a la cobertura que brindaba auxilio económico al grupo familiar de la demandante.

En su resolución del caso, la Sala tuvo particularmente en cuenta el decreto 960/08, modificatorio del decreto 690/06; empero, con base a lo que definió como “la acreditada situación de vulnerabilidad” del grupo familiar y en tanto que entendió que el monto del subsidio establecido en la nueva norma aun “podría resultar insuficiente”, condenó al demandado a proveer un subsidio que asegurara a la parte actora un alojamiento en condiciones dignas de habitabilidad hasta tanto se acreditaran nuevas circunstancias que permitieran concluir que su estado de necesidad había cesado.

Por su parte, el Superior Tribunal de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires, por mayoría, hizo lugar al recurso de inconstitucionalidad planteado por el GCBA contra la decisión de la instancia anterior y, en consecuencia, revocó el fallo y reenvió la causa a la Sala que había intervenido previamente para que los jueces se expedieran respecto de la situación de la actora teniendo en cuenta lo señalado en el punto 16 del voto de los señores jueces Ana María Conde y Luis Francisco Lozano en el precedente “Alba Quintana” a cuyos términos remitió¹.

Cabe señalar que en dicho precedente, el Superior Tribunal de la Ciudad, después de sostener que la sentencia de la Sala configuraba una implícita declaración de inconstitucionalidad del decreto 960/08, había establecido, de manera preliminar: “el art. 31 de la CCBA [Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires] se enmarca en el contexto normativo de la CN [Constitución Nacional] y particularmente en el del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”; entendió entonces que las disposiciones de este último también eran asumidas como

¹ Los fundamentos del fallo del Superior Tribunal de Justicia en la causa “Alba Quintana” están sintetizados en el consid. 3° del voto de mayoría. En lo que interesa, el referido Tribunal sostuvo que: i) para determinar las obligaciones del GCBA en materia de vivienda devenía imprescindible interpretar la Constitución local, la Constitución Nacional y, en particular, el PIDESC; ii) de conformidad con lo previsto en este último, se impedía subsidiar a un grupo menos necesitado sin subsidiar al que lo estaba más, conforme con los parámetros adoptado en el bloque normativo referido. Sin embargo, el hecho de que los montos allí establecidos fueran parciales y temporarios en cuanto al acceso a la vivienda, no tornaba inconstitucionales las normas bajo estudio; iii) la obligación del GCBA de brindar la protección de un techo o albergue básico no equivalía a solventar una vivienda y a los jueces competía controlar y asegurar la asignación de beneficios de acuerdo a las prioridades previstas en el bloque constitucional referido; iv) correspondía revocar la sentencia de Cámara en cuanto ordenaba entregar al actor un subsidio que le permitiera abonar en forma íntegra un alojamiento hasta tanto se acreditaran nuevas circunstancias que permitieran concluir que su estado de necesidad había cesado ya que no resultaba inconstitucional un subsidio que otorgara un monto que no fuera suficiente, por sí sólo, para acceder a una vivienda. Por lo tanto, la condena no podía dictarse sin establecer un monto determinado y éste, a su vez, no podría haber sido otro que el establecido en el art. 3 del decreto 960/08; v) tanto establecer si estaban dadas las condiciones previstas en el decreto 960/08, como determinar si el Sr. Alba Quintana había demostrado estar comprendido en alguna de las prioridades previstas en la Constitución local para mantener el beneficio del subsidio que pretendía en la medida que era concedido a personas con menores necesidades, remitían a la valoración de cuestiones de hecho y prueba que excedían las competencias del Tribunal en la vía intentada.

compromiso por el constituyente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el art. 10 de la Constitución local.

En cuanto al citado art. 31, precisó que debía ser interpretado como un desarrollo de los derechos acordados por el Pacto Internacional. Así, sobre aquellas bases y luego de un pormenorizado análisis del aludido contexto preceptivo y, en particular, respecto del bloque normativo que regula el derecho a la vivienda, la mayoría del Superior Tribunal sostuvo:

“(…) no brinda derecho inmediato e irrestricto a obtener una vivienda, los subsidios son medios paliativos que pueden ostentar carácter parcial y temporario sin que corresponda a los jueces asignarlos aunque a ellos toca asegurar que esa asignación respete las prioridades previstas en el art. 31 CCBA, pudiendo presumirse que la vigencia del beneficio debe mantenerse cuando el accionante cumple con la carga de probar su situación prioritaria en relación con otros posibles destinatarios del régimen. Finalmente, quienes no estén en esa hipótesis pero pertenezcan al universo de individuos que toca al GCBA asistir quedan alcanzados por la obligación de brindar ‘abrigo’ como expresión mínima del derecho a la vivienda contemplado en el bloque normativo aplicable (CCBA, CN Y PIDESC)”.

En consecuencia, dado que la aplicación de los antedichos lineamientos remitía a la valoración de cuestiones de hecho y prueba ajenas a los alcances de la vía recursiva intentada, la mayoría del Tribunal local procedió a revocar la sentencia impugnada y a devolver la causa a fin de que fuese nuevamente fallada de acuerdo con su pronunciamiento(fs. 400/437).

Al respecto, cabe señalar que la postura del Tribunal Superior en el caso “Alba Quintana” se basa en una serie de argumentos que son sostenidos implícita o explícitamente a lo largo del fallo, a saber:

- I. El contenido mínimo, básico e indisponible del derecho social a la vivienda reconocido constitucionalmente está dado por el abrigo que se otorgue a quienes no tengan un lugar donde vivir;
- II. El mencionado derecho social tiene un carácter progresivo cuyo alcance debe ser definido de modo gradual y general mediante leyes y reglamentos, siguiendo las prioridades fijadas constitucionalmente; corresponde a los poderes políticos definir y decidir respecto de las políticas públicas en materia de vivienda y no corresponde que los jueces creen soluciones o remedios judiciales más allá de las soluciones normativas previstas de modo general;
- III. Los subsidios temporales creados por vía reglamentaria, aunque sean insuficientes para atender de modo permanente la necesidad de vivienda, no son de por sí inconstitucionales en la medida en que en su asignación se respetan razonablemente las prioridades establecidas por el constituyente;
- IV. La limitación de recursos presupuestarios que tiene el Estado para atender las diversas necesidades sociales justifica estos criterios de análisis y valoración de las políticas públicas en materia de derechos sociales.

Contra la sentencia del Superior Tribunal de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires, la actora dedujo recurso extraordinario federal que, denegado, dio origen al recurso de queja que fue acogido y finalmente resuelto por la Corte Suprema en los autos del fallo en examen.

II. El debate en la Audiencia Pública

En el marco del recurso de hecho interpuesto ante la Corte Suprema y mientras el mismo era estudiado por los jueces del Tribunal, se llevo a cabo una Audiencia Pública el 15 de septiembre de 2011 en la que realizaron sus respectivos informes la Sra. Defensora General Adjunta de la Ciudad de Buenos Aires –en representación de la actora–, el Sr. Defensor Oficial ante la Corte Suprema –en representación del menor– y el Sr. Procurador General de la Ciudad y la Sra. Ministra de Desarrollo Social de la Ciudad –por la parte demandada.

A) Informe de la Defensora General Adjunta de la Ciudad de Buenos Aires, Dra. Graciela Christe.

La Sra. Defensora comenzó efectuando la relación de los hechos que dieron lugar al posterior pedido de amparo por parte de la actora y su hijo.

En segundo lugar, fue interrogada respecto de los beneficios recibidos por aquellos en concepto de programas de asistencia de la CABA. Así, informó que la actora recibía \$1.700 como parte del Programa de Subsidios establecido por los decretos 690, 960/08 y 167/11, \$270 por Ciudadanía Porteña, una asignación de \$200 pesos mensuales del Programa Nuestras Familias –que finalizaba en septiembre de 2011– y una pensión de \$833 por discapacidad de su hijo menor. Sin embargo, aclaró que aquellos subsidios se mantenían vigentes a la fecha de la audiencia a razón de la medida cautelar inicialmente ordenada por el Juzgado N° 12 en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad en el marco de la presente causa.

Por otra parte, señaló que la actora no estaba inscripta en un plan de viviendas del Instituto de la Vivienda porque para ello

era requisito contar con un ingreso mínimo de \$2.000 que recién habría tenido oportunidad de alcanzar en el corriente año en que su hijo menor había empezado a concurrir a un instituto diurno, lo cual implicaba que no debía ocuparse del niño a tiempo completo.

A continuación, se refirió a las condiciones de los paradores nocturnos de la Ciudad y a las más de 1200 causas patrocinadas por la Defensoría General respecto de personas en situación de calle que solicitaban al GCBA una solución habitacional . En línea con lo expuesto, manifestó que si bien el GCBA contaba con los instrumentos normativos para llevar adelante la política habitacional de la Ciudad, los aplicaba exclusivamente a soluciones de emergencia con plazos perentorios, contingentes y breves y que no se brindaba asesoramiento y orientación con el objeto de solucionar en forma permanente la situación habitacional.

Por último, en respuesta a lo solicitado por el Tribunal en el sentido de que se señale cuál sería la extensión temporal y el contenido económico de la pretensión, se refirió a que la actora debía al menos seguir percibiendo los suficientes para hacer frente al pago de un alojamiento mientras se encontrara en las condiciones señaladas en autos.

B) Informe del Sr. Defensor Oficial ante la Corte Suprema, Dr. Julián Langevin

El Sr. Defensor realizó su informe en representación del menor al que definió como una persona en situación de discapacidad. Destacó que el niño se encontraba en una triple situación de vulnerabilidad, conformada por su niñez, su discapacidad y su pobreza y que era en aquél marco que debía ser analizado su derecho a la vivienda. Así, sostuvo que cualquier solución en ese sentido debía ser permanente, garantizar los servicios indispensables (agua, luz

y calefacción) y los especiales cuidados que requería su condición de discapacitado.

Interrogado respecto del carácter general o individual de las políticas públicas a las que se hacía referencia el PIDESC y la progresividad allí establecida, el Sr. Defensor sostuvo que ello implicaba que no podía retrotraerse el goce de los derechos humanos y que debía garantizarse la vigencia del “núcleo duro” o “umbral mínimo” del derecho a la vivienda conformado por el respeto de las situaciones de vulnerabilidad, dentro de las que se encontraba el menor. Por lo tanto, entendió que el contenido concreto de los derechos estaba dado por la situación concreta de cada caso; de allí que no podía desconocerse que las exigencias y necesidades individuales de cada persona ameritaban soluciones distintas.

C) Informe de las autoridades de la CABA, Dr. Ramiro Monner Sanz (Procurador General) y Lic. María Eugenia Vidal (Ministro de Desarrollo Social)

El Sr. Procurador pronunció unas breves palabras en las que, en lo que interesa, dejó sentado que el GCBA había pedido en reiteradas oportunidades que el Estado Nacional interviniera en casos análogos al presente, atendiendo a la responsabilidad con la que debía cargar respecto de sus propios tratados, sin que hubieran tenido éxito en esas convocatorias.

Por su parte, la Sra. Ministro describió la problemática habitacional de la CABA y el contexto de déficit en el que se planteaba el caso. En particular, respondió a interrogatorios respecto del presupuesto general de la Ciudad y los porcentajes del mismo destinados a vivienda.

Sostuvo que el presupuesto total era de aproximadamente 24 mil millones de pesos y que, respecto de aquel monto, alrededor

de 800 millones de pesos –asignados al Instituto de la Vivienda y a la Corporación del Sur– se destinaban a vivienda definitiva, a lo que cabía adicionar la suma de 120 millones de pesos que desde el Ministerio que presidía se destinaban cubrir programas de emergencia habitacional.

Respecto de los programas de vivienda, explicó que habían tenido una ejecución dispar en los últimos años ya que la misma no sólo dependía de la efectiva ejecución de obras sino que también estaba condicionada a la remisión de fondos por parte del Gobierno Nacional en el marco del Plan Federal de Vivienda y que desde el año 2005 que no se cumplía en su totalidad. En cuanto a los programas de emergencia habitacional, en cambio, informó que a septiembre de 2011, estaban superando el 70 por ciento de ejecución.

En esa línea, se refirió a los paradores con que contaba la Ciudad y a las personas en situación de calle; sostuvo al respecto que dentro de los programas habitacionales ofrecidos por el GCBA no había uno específico para personas en aquella situación sino que éstos estaban orientados a brindar soluciones habitacionales a todos quienes tuvieran esa problemática dentro del ámbito de la CABA.

A continuación se refirió al programa de otorgamiento de créditos para acceder a una vivienda, instituido mediante la ley 341 y a los programas de subsidios establecidos por medio de los decretos 690/06, 960/08 y 167/11. Al respecto, señaló que de las alrededor de 7.000 personas que se atendían por año –tanto personas en situación de calle como desalojados–, aproximadamente 4.500 estaban cobrando aquellos subsidios en el año 2011 y que 1.800 de éstas (esto es, alrededor del 40%) eran beneficiarias activas a razón de acciones de amparo a las que había hecho lugar el Poder Judicial de la Ciudad, ordenando la continuidad en el pago de los subsidios “sin parámetros claros” y más allá del plazo de 10 meses de duración del Programa de Subsidios previsto en los referidos decretos.

En este sentido, la Sra. Ministro manifestó que la judicialización de los procesos había generado iniquidad entre los amparados y entre aquellos y los potenciales beneficiarios del Programa de Subsidios, a la vez que había restringido el acceso de nuevos subsidiados, puesto que el éxito de aquél radicaba justamente en la capacidad de renovación de sus beneficiarios. En consecuencia, entendió que el hecho de que aquel programa tuviera limitada en un 40% su capacidad de recibir nuevos beneficiarios, representaba un problema en el marco de las políticas públicas de la CABA.

Asimismo, puso en conocimiento del Tribunal que amén de las acciones judiciales que habían ordenado la continuidad del otorgamiento de subsidios, existían pronunciamientos de las autoridades judiciales locales a razón de los cuales el Instituto de la Vivienda había ofrecido acceso a programas de vivienda definitiva en el marco de la ley 341 a personas que, no obstante, no contaban con el ingreso mínimo requerido de \$2000.

En línea con lo expuesto y en cuanto a la duración del Programa de Subsidios, señaló que a su vencimiento, quienes aún se mantuvieran en esa situación, tenían acceso a la red de paradores, hogares y refugios pero que aquel programa concebido como de naturaleza transitoria, no se prorrogaría sin orden judicial.

En razón de lo expuesto, entendió que en el principio de progresividad de los derechos previsto en el PIDESC debía evaluarse si los Estados iban gradualmente incrementando su cobertura y los recursos que afectaban a las políticas públicas diseñadas, para asegurar los derechos previstos tanto en la Constitución como en los tratados. En este sentido, remarcó la necesidad de que se desarrollaran acuerdos interjurisdiccionales para el diseño y la ejecución de acciones conjuntas ya que, en la actualidad, la CABA tenía una oferta social considerablemente más amplia que la del resto de las jurisdicciones del país.

Por último, se refirió a las acciones de orientación y asesoramiento llevadas a cabo durante el período de vigencia del Pro-

grama de Subsidios y a la atención que había brindado la Ciudad de Buenos Aires en el caso concreto, tanto desde el punto de vista habitacional como también de la salud, psicológico y material.

III. El fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

La Corte Suprema emitió su pronunciamiento con fecha 24 de abril de 2012 y resolvió, por unanimidad, hacer lugar al recurso de queja y al recurso extraordinario y revocar la sentencia apelada.

Los ministros Lorenzetti, Highton de Nolasco, Fayt, Maqueda y Zaffaroni suscribieron un voto conjunto mientras que los jueces Petracchi y Argibay fallaron, cada uno, por su voto. En lo que hace a los hechos, hubo coincidencia en que no se encontraba debatido que la actora y su hijo menor de edad residían en la Ciudad de Buenos Aires y que su situación personal no les permitía en medida alguna procurarse los medios para acceder a una vivienda digna. En lo sustancial, los tres votos difirieron respecto del alcance que cabía dar a la resolución del caso y, en lo que hace a sus fundamentos, en los argumentos centrales por los cuales cabía fallar de una u otra manera. Trataremos estas cuestiones en los puntos siguientes.

A) El voto de la mayoría

El Tribunal resolvió ordenar a la CABA que:

- i) Interviniera con los equipos de asistencia social y salud con los que contara para asegurar que el niño dispusiera de la atención y el cuidado que su estado de discapacidad requería y proveyera a la actora de asesoramiento y orientación necesarios para la solución de las causas

de su problemática habitacional –en los términos de la resolución 1554/08 del Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires;

- ii) garantizara a la actora, aun en forma no definitiva, un alojamiento en condiciones edilicias adecuadas a la patología que presentaba el niño, sin perjuicio de contemplar su inclusión en un programa de vivienda en curso o futuro para la solución permanente de la situación de necesidad planteada.

Adicionalmente, ordenó que se mantuviera la medida cautelar hasta tanto la demandada cumpliera con lo ordenado.

Para resolver como lo hizo, el voto conjunto se centró en el desarrollo de dos cuestiones fundamentales, a saber:

- i. El sistema de fuentes aplicable a la decisión bajo estudio, del que se desprendía el deber del Estado argentino de reconocer un derecho de acceso a la vivienda digna y de proteger sectores especialmente vulnerables de la población. Particularmente, las normas locales mediante las que se habían ejecutado los principios contenidos en las disposiciones normativas de mayor jerarquía;
- ii. La tesis de que los derechos fundamentales que consagran obligaciones de hacer a cargo del Estado con operatividad derivada están sujetos al ejercicio del control judicial de razonabilidad, por lo que cabía hacer una aplicación del mismo al caso.

En lo que hace a la primera de las cuestiones, el Tribunal efectuó una reseña de la base normativa dentro de la cual se asentaba el análisis de la cuestión bajo estudio; marco del que, como veremos, luego extrajo sus conclusiones respecto del reconocimiento normativo expreso tanto de los derechos fundamentales en

juego como de las correlativas obligaciones de hacer que pesaban sobre el Estado.

Así, partiendo de la transcripción de las partes pertinentes de los artículos 14bis y 75 inciso 23 de la Constitución Nacional, enumeró –en primer lugar– los tratados internacionales con jerarquía constitucional en los que expresamente se consagraban los derechos y garantías que constituían el fundamento de la acción de amparo en trámite y, más aún, fundaban la procedencia del reclamo concreto de la actora.

En particular, transcribió las disposiciones contenidas en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 11.1 del PIDESC, el artículo XI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, los artículos 3, 23, 27.1 y 27.3 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

A continuación, citó aquellas normas contenidas en los tratados internacionales con jerarquía de ley, a saber, los artículos 7 y 28 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada mediante ley 26.378 y el artículo 3° de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, aprobada mediante ley 25.280, para luego referirse a las normas de la Ciudad de Buenos Aires específicamente aplicables a la cuestión bajo análisis.

En este sentido, el Tribunal hizo especial referencia al artículo 31 de la Constitución local en cuanto establece que “la Ciudad de Buenos Aires reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado” y que, 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 (...)”. En esta línea, se refirió al artículo 17 del citado cuerpo legal en cuanto dispone que “la Ciudad desarrolla políticas sociales coordinadas para superar

las condiciones de pobreza y exclusión mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos. Asiste a las personas con necesidades básicas insatisfechas y promueve el acceso a los servicios públicos para los que tienen menores posibilidades”.

Consecuentemente, dio cuenta de las normas locales vigentes en la materia a fin de hacer efectivos los derechos reconocidos *ut supra* para concluir que, siendo que el derecho de acceso a la vivienda digna y el deber de protección de sectores especialmente vulnerables se encontraba reconocido, la Corte debía establecer el alcance de aquellos preceptos en relación al caso.

Conforme con lo expuesto, sostuvo, en lo fundamental, que:

- i. Los derechos reconocidos no eran meras declaraciones sino normas jurídicas operativas con vocación de efectividad.
- ii. La referida operatividad era indirecta y consagraba obligaciones de hacer a cargo del Estado. Por lo tanto, no implicaba que todos los ciudadanos pudieran judicialmente solicitar la provisión de una vivienda.
- iii. De lo dispuesto en i) y ii) se derivaba que aquellos derechos que consagraban obligaciones de hacer a cargo del Estado estaban sujetos al control de razonabilidad por parte del Poder Judicial.

En virtud de las tres premisas referidas, consideró que todo derecho fundamental contenía una garantía mínima que constituía una “frontera a la discrecionalidad de los poderes públicos” (cfr. considerando 12), por lo cual, para que ello fuera posible, “[debía] acreditarse una afectación de la garantía, es decir, una amenaza grave para la existencia misma de la persona”. Así, en su voto, la mayoría consideró que aquellos requisitos se daban en el caso ya que era, sostuvo: “(...) difícil imaginar un estado más desesperante: hay un niño discapacitado, con una madre en situación de calle”.

Por lo tanto, entendió que sin perjuicio de las decisiones políticas discrecionales, los poderes debían atender a las garantías mínimas indispensables para que una persona fuera considerada como tal en situación de extrema vulnerabilidad. Así, entendió que cabía dilucidar si, en el caso de la actora, la respuesta brindada por la demandada resultaba adecuada para garantizar, siquiera mínimamente, los derechos de las partes.

De allí que la Corte concluyó que las soluciones alternativas implementadas y brindadas hasta el momento por la demandada podían resumirse en: 1. Proveer alojamiento en el sistema de paradores, hogares y refugios; 2. Entregar el subsidio previsto en el decreto 690/06. Entendió que ninguna de las dos daba una respuesta adecuada, definitiva y acorde con las extremas circunstancias que debía afrontar el recurrente.

En particular, en cuanto al argumento esgrimido por el GCBA respecto de la “limitación presupuestaria” que preveía la ley local para hacer frente a casos como el de autos, el Tribunal sostuvo que la obligación primera que surgía de los tratados a los que se había comprometido el país era la de dar plena efectividad a los derechos reconocidos en aquellos textos.

En esta línea, recordó que en el marco del Protocolo Facultativo del PIDESC (aprobado por la Argentina mediante ley 26.663), el Comité respectivo –en su Declaración E/C. 12/2007/1– había entendido que el compromiso asumido por los estados implicaba la adopción de medidas “(...) hasta el máximo de los recursos de que disponga (...)” para lograr la plena efectividad de los derechos reconocidos –disposición similar a la contenida en el artículo 4.2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. En consecuencia, debía entenderse que la disponibilidad de recursos no modificaba el carácter inmediato de la obligación ni constituía en sí una justificación para no adoptar medidas, si bien estaba previsto que en caso de que el Estado adujera limitaciones

de recursos, el Comité tendría en cuenta ciertos criterios objetivos para examinar el argumento.

Por otra parte, cabe señalar que si bien no constituyó un punto central del desarrollo, el voto conjunto hizo referencia a que en el caso en examen entraban en juego aspectos relativos a la situación de los discapacitados en la sociedad, la consideración del primordial interés del niño en los términos de la Convención sobre los Derechos del Niño y al derecho a trabajar.

En virtud de lo expuesto, la Corte Suprema concluyó que la intervención estatal brindada hasta el momento no parecía ser la adecuada para resolver el grave problema en examen por cuanto no había garantizado la posibilidad de la actora de acceder a un trabajo y a una vivienda apta para el menor discapacitado. Juzgó que la situación en examen requería una intervención estatal en forma de atención global y especializada que permitiera superar la emergencia y alcanzar una solución por cuanto, sin perjuicio de las decisiones políticas discrecionales, los poderes debían atender las garantías mínimas indispensables para que una persona fuera considerada como tal en una situación de emergencia.

B) El voto del Dr. Petracchi

Si bien, como dijimos, el Ministro coincidió en lo sustancial con el voto suscripto por la mayoría, introdujo una serie de argumentos que pueden sintetizarse en que:

- i. Al ejecutar el deber de reglamentar e implementar el derecho a la vivienda, el Estado debía procurar que:
 - a. Las medidas implementadas fueran proporcionadas, esto es, adecuadas para alcanzar la finalidad impuesta por la Ley Fundamental teniendo en cuenta la realidad sobre la que pretendían regular.

- b. En el diseño de las políticas públicas se respetaran las prioridades que la Constitución asignaba a la satisfacción de cada uno de los derechos fundamentales.
 - c. Se realizara el mayor esfuerzo posible para dar plena efectividad al derecho a la vivienda digna.
- ii. Si bien la CABA –en el marco de sus potestades discrecionales– había desarrollado políticas públicas en materia habitacional, estas proveían una contención exigua que no modificaba la realidad de desamparo de la actora y su hijo. Así, entendió que la demandada había incurrido en una “omisión inconstitucional” en tanto que no había cumplido con su obligación de implementar razonablemente el derecho a una vivienda digna en los términos de lo expuesto en i.
- iii. Las carencias presupuestarias no podrían justificar el incumplimiento de la Constitución Nacional y de los tratados internacionales incorporados a la misma. En el caso, al elegir prioridades presupuestarias, el GCBA había dejado en situación de desamparo a personas en grado de extrema vulnerabilidad, lo que llevaba a presumir que no había implementado políticas públicas razonables ni realizado el máximo esfuerzo exigido por el PIDESC.
- iv. En virtud de lo expuesto, recaía en la Ciudad de Buenos Aires la carga de probar que había realizado todo esfuerzo por satisfacer sus deberes y que en la distribución del presupuesto había tenido en cuenta las prioridades que la Constitución Nacional asigna a la satisfacción de los derechos fundamentales. El Ministro entendió que las medidas adoptadas revelaban que los recursos habían sido utilizados de manera irrazonable ya que, no obstante las modalidades elegidas por la demandada para enfrentar la situación eran de las más onerosas del mercado, otorgaban beneficios paliativos parciales e inadecuados.

- v. Consecuentemente, resolvió que condenar al GCBA a otorgar a la actora y a su hijo una solución habitacional adecuada hasta tanto se acreditaran nuevas circunstancias que permitieran concluir que su estado de necesidad había cesado.

C) El voto de la Dra. Argibay

En su voto, la Magistrada partió de un análisis pormenorizado del fallo del Superior Tribunal de la Ciudad de Buenos Aires y de la remisión que allí se hizo al precedente “Alba Quintana”, para concluir que los presupuestos fácticos que habían sustentado aquél decisorio diferían sustancialmente de los de autos ya que el aspecto central a abordar era la discapacidad del menor.

Así, al tiempo que reseñó las normas que revelaban la voluntad del Estado de dar atención primordial al tema de la discapacidad, entendió que frente al pedido de una vivienda digna formulado por la actora en nombre propio y en representación de sus hijo, la demandada debía haber atendido a la grave patología que padecía el menor para tratarlo de un modo distinto al establecido en el régimen general.

Sostuvo en consecuencia que, al delinear las políticas, el GCBA no podía prescindir de la condición especial que revestían las personas con discapacidad. De allí que resultara irrazonable que, al aplicar restricciones presupuestarias, se incluyera a la actora y su hijo dentro del mismo grupo en que se encontraban otras personas sin discapacidad, para lo cual puso especial énfasis en el hecho de que, en su carácter de administrador de los fondos públicos, el gobierno local tenía competencia para redistribuir.

En cuanto a la resolución de caso, la magistrada sostuvo que, en virtud de la competencia apelada del Tribunal, en el caso sólo

correspondía establecer el enfoque con el que la demandada debió haber atendido el reclamo de la actora, más ello no implicaba determinar la prestación que debía otorgarse ni su cuantificación en términos económicos². Así, concluyó que el gobierno local debía establecer la modalidad que adoptaría para cumplir con el compromiso a su cargo en el marco de lo expuesto a lo largo del voto.

IV. Las opciones del tribunal para la resolución del caso

En la resolución de los denominados “fallos institucionales” o sentencias trascendentes, en los que se plantean importantes cuestiones de trascendencia pública, a la Corte Suprema se le presentan distintas opciones o alternativas.

Así, entendemos que puede: i) evadir pronunciarse sobre determinadas cuestiones, acudiendo para ello a razones formales o sustantivas; ii) limitarse a resolver estrictamente la cuestión planteada en el caso concreto, ir *case by case*, empleando un método casuístico y evitando pronunciamientos generales que sean fácilmente aplicables y extendibles a otras situaciones que guarden ciertas similitudes o analogías; iii) al resolver el caso, decidir extender la solución allí brindada a un determinado grupo o sector social; iv) pretender examinar la política pública vigente en determinada materia para invalidarla o intentar complementarla.

De acuerdo con este razonamiento, pensamos que, a la hora de dictar su fallo en el caso que estamos analizando, la Corte Suprema tenía ante sí las siguientes opciones (*constitutional choices*)³:

² Cfr. Considerando 12.

³ Para profundizar en esta temática, puede verse Santiago, Alfonso, *La Corte Suprema y el control político*, Abaco, Bs. As., 1998.

- a) Evadir pronunciarse sobre el alcance del derecho a la vivienda.

Para ello le bastaba con invocar la falta de una sentencia definitiva a los efectos de la concesión del recurso extraordinario, sostener el carácter local del tema a resolver o bien, incursionando en aspectos más de fondo, sostener que el derecho a la vivienda tenía carácter meramente programático o apelar a afirmar que se trataba de una petición que debía ser dirigida y resuelta por los poderes legislativo o ejecutivo locales. Esta última había sido la postura de nuestro Máximo Tribunal en el caso “Ramos”⁴, en el cual se negó a una mujer indigente con ocho hijos la pretensión de obtener por vía judicial un subsidio alimentario y que le permitiera el acceso a una vivienda digna. En aquella oportunidad, la Corte manifestó que la petición debía dirigirse a los entes que tienen a su cargo la “administración de los planes asistenciales del Estado Nacional y provincial”.

- b) Decidir únicamente el alcance del derecho a la vivienda en relación a la cuestión planteada en este caso, teniendo en cuenta la singularidad de la situación de extrema vulnerabilidad de los actores⁵;

⁴ Fallos 325:396 (2002). El voto de la mayoría de la Corte Suprema sostuvo “*que en cuanto al reclamo de suministro –a cargo del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente y de la Provincia de Buenos Aires– de una ‘concreta, efectiva, continua y mensual cuota alimentaria’, que sea suficiente para cubrir la totalidad de las necesidades básicas del grupo familiar de la señora R (alimentación, vestido, vivienda, transporte, etc.) semejante pretensión importa transferir a las autoridades públicas el cumplimiento de una obligación que tiene su origen en las relaciones de parentesco (arts. 367 y sgtes. del Código Civil) –cuya exigencia específica a sus responsables descarta a priori– enderezando por esta vía un reclamo judicial liminarmente improcedente”.*

⁵ Así en el caso “Rodríguez” (Fallos 329:553,2006) si bien la Corte volvió a declararse incompetente, a diferencia de lo resuelto en el caso “Ramos”, ante una situación de extrema indigencia hizo lugar a una medida cautelar ordenando a las autoridades nacionales, provinciales y municipales realizar “*acciones positivas para satisfacer el derecho a la alimentación de los niños afectados*” y ordenó a proveer “*los alimentos necesarios para asegurar una dieta que cubra las necesidades nutricionales básicas y se realicen controles sobre la evolución de la salud*”.

- c) Aprovechar la decisión del caso para desarrollar más ampliamente el contenido y alcance del derecho a la vivienda que consagran las normas locales, nacionales e internacionales, de modo de que lo aquí decidido tuviera una clara proyección más general, tanto en relación al grupo social de las personas que se encuentran en situación de calle, como a las políticas públicas decididas –o a decidir– por los poderes públicos locales o nacionales en materia habitacional.

Esta habría sido la postura adoptada por nuestro Máximo Tribunal, p. ej., en los casos “Massa”⁶, sobre pesificación de los depósitos bancarios; “Castillo” y “Aquino”⁷, sobre el sistema de cobertura de los riesgos de trabajo; “Verbitsky”⁸ sobre las condiciones carcelarias de las personas detenidas en la Provincia de Buenos Aires; “Mendoza”⁹, sobre el derecho al medio ambiente y el saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo; “Badaro I y II”¹⁰ sobre actualización de los haberes jubilatorios.

En el caso bajo examen, la convocatoria de la audiencia pública y el análisis de las políticas públicas y presupuestarias que allí se efectuaron podían ser indicios de que el Tribunal estaba pensando en dictar un fallo más abarcativo sobre esta materia.

Sin embargo, nos parece que tanto el voto conjunto como el de la Dra. Argibay se enrolan claramente en la segunda opción, en tanto que el voto del Dr. Petracchi incursiona algo más en el análisis de la razonabilidad general de las políticas públicas de la CABA en materia habitacional, particularmente en lo relativo a las

⁶ Cfr. Fallos 329-5913 (2006).

⁷ Cfr. Fallos, 327:3610 (2004) y Fallos: 327: 3753 (2004), respectivamente.

⁸ Fallos, 328:1146

⁹ Fallos 329:2316, (2006).

¹⁰ Fallos 329:3089, 2006 y 330:4866, (2007).

personas en situación de calle, si bien, como vimos, luego también limita su decisión al caso concreto planteado.

En efecto, reparamos en que en tanto el voto de mayoría como en el de la Dra. Argibay se pretende fundamentalmente resolver la situación particular que se planteaba en autos, por lo que la Corte evitó pronunciarse respecto de la razonabilidad de las políticas habitacionales de la CABA y definir los alcances generales del derecho a la vivienda.

V. La caracterización y el tratamiento del derecho a la vivienda como derecho fundamental en el fallo de la Corte Suprema

Bajo determinados aspectos, el derecho a la vivienda puede ser considerado un derecho social de carácter positivo, esto es, en la medida en que para su efectiva vigencia puede en ocasiones demandar no sólo una abstención estatal, sino, más aún, determinadas prestaciones concretas por parte de las autoridades públicas. Esta cuestión plantea importantes cuestiones políticas y jurídicas a tener cuenta y debatir.

Debido al carácter positivo y progresivo de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC), los gobiernos están obligados a diseñar, planificar y poner en marcha programas de políticas públicas para hacer efectivo gradualmente el goce de esos derechos. Tanto en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en el ámbito universal) como en el Protocolo de San Salvador (complementario de la Convención Americana de Derechos Humanos en el ámbito regional), los Estados se obligan a adoptar las medidas para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados a su alcance y hasta el máximo de los recursos económicos de que dispongan, la plena efectividad

de los derechos sociales. Es a los poderes legislativo y ejecutivo a quienes les corresponde en primer término reglamentar el desarrollo gradual pero efectivo de esos derechos humanos. Sin embargo, teniendo en cuenta el carácter imperativo de los compromisos asumidos a favor de los ciudadanos del propio Estado y la condición de auténticos derechos humanos de los llamados DESC, ante el incumplimiento total o parcial de las obligaciones estatales, corresponderá la intervención del Poder Judicial. Para ello se hace necesario definir el carácter y contenido específico de cada derecho social, en nuestro caso del derecho a la vivienda.

En algunos países, el derecho a la vivienda –al igual que otros derechos sociales–, no se considera propiamente un derecho fundamental, sino un principio que debe inspirar las políticas públicas o bien, cláusulas programáticas que establecen directivas para los poderes públicos. En cualquier caso, en general se entiende que estrictamente no consagran derechos que los ciudadanos puedan reclamar en sede judicial en las mismas condiciones en que pueden hacer valer otros derechos fundamentales¹¹. En cam-

¹¹ Así, en relación al status de los derechos sociales en el sistema constitucional español, sostienen Ángel Gómez Montoro, Asunción de la Iglesia y Fernando Simón Yarza: “*En España, la mayoría de los derechos sociales se encuentran regulados en el Capítulo III del Título I de la Constitución: Su ubicación sistemática arroja cierta ambigüedad, dado que, de un lado, el Título I de la Constitución lleva la rúbrica «De los derechos y deberes fundamentales»; y de otro, el Capítulo III de dicho Título tiene un encabezado más modesto, a saber, «De los principios rectores de la política social y económica». La importante rúbrica de este precepto ha conducido a algunos autores a considerar como fundamentales todos los derechos del Título I, incluidos los sociales. No obstante, se trata de una opinión que dista de ser mayoritaria. El verdadero régimen de los Principios rectores de la política social y económica viene dado por el artículo 53.3 CE, que afirma lo siguiente: «El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen». A partir de este precepto, la eficacia de los principios rectores puede definirse negativa y positivamente:*

- a) *Negativamente, hay que decir que los principios rectores del Capítulo III no otorgan directamente derechos subjetivos a los ciudadanos sino después de su desarrollo legal. No son, pues, derechos inmediatamente invocables.*
- b) *Positivamente, desempeñan una triple eficacia frente a los distintos poderes públicos: en primer lugar, frente al Poder Legislativo, como mandatos que ha de desarrollar y como títulos de intervención o habilitaciones expresas para limitar otros derechos; frente al Poder*

bio, se señala que los poderes públicos tienen un deber general de atenderlos progresivamente, de acuerdo a los recursos disponibles y de modo compatible con la satisfacción de otras necesidades públicas, según el criterio de los poderes públicos.

Por ello, entendemos que resulta particularmente relevante analizar la caracterización y el tratamiento que en el caso realiza el voto conjunto en relación al derecho a la vivienda.

En efecto, a fin de resolver la cuestión traída a sus estrados y de modo previo a su decisión, el fallo de la Corte Suprema realizó muy interesantes definiciones en torno al derecho a la vivienda, entre las que cabe mencionar las siguientes:

- a) Se trata de un derecho reconocido expresamente en las normas constitucionales, internacionales y locales¹²;
- b) Las normas que lo consagran son operativas, no son “meras declaraciones sino normas jurídicas operativas con vocación de efectividad”¹³;
- c) Garantizar este derecho significa “mucho más que abstenerse sencillamente de adoptar medidas que pudieran tener repercusiones negativas”¹⁴;
- d) La operatividad reconocida al derecho constitucional a la vivienda “tiene un carácter derivado en la medida en que se consagran obligaciones de hacer a cargo del Estado. Este grado de operatividad significa que, en principio, su implementación requiere de una ley del Congreso

Ejecutivo (Gobierno y Administración), como guías de actuación en los distintos ámbitos de su actividad discrecional, libres de vinculación estricta a la ley; y frente al Poder Judicial, como criterios interpretativos de toda la legislación positiva”, cfr. <http://www.unav.es/adp/JornadaInternacionalDerechosSociales/default.html>.

¹² Cfr. consids. 8 y 9 del voto de la mayoría.

¹³ Cfr. consid. 10.

¹⁴ Ídem.

o de una decisión del Poder Ejecutivo que provoque su implementación”¹⁵;

- e) La tutela del derecho a la vivienda, que en muchos casos puede demandar una prestación positiva por parte del Estado, hace surgir “la necesidad de valorar de modo general otros derechos, como por ejemplo la salud, las prestaciones jubilatorias, los salarios, y otros, así como los recursos necesarios. En estos supuestos hay una relación compleja entre el titular de la pretensión, el legitimado pasivo directo que es el Estado y el legitimado pasivo indirecto que es el resto de la comunidad que, en definitiva soporta la carga y reclama otros derechos”¹⁶;
- f) Para la efectiva protección del derecho a la vivienda, la Constitución asigna facultades “tanto al Poder Ejecutivo como al Poder Legislativo locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, para implementar los programas o alternativas destinadas a hacer operativo el derecho a la vivienda y al hábitat adecuado. Es incuestionable que no es función de la jurisdicción determinar qué planes concretos debe desarrollar el gobierno”¹⁷;
- g) Las normas constitucionales, internacionales y locales que tutelan el derecho a la vivienda “no consagran una operatividad directa, en el sentido de que, en principio, todos los ciudadanos puedan solicitar la provisión de una vivienda por la vía judicial”¹⁸;
- h) Las leyes que tutelan el derecho a la vivienda, en tanto “consagran obligaciones de hacer a cargo del Estado

¹⁵ Cfr. consid. 11.

¹⁶ Ídem.

¹⁷ Ídem.

¹⁸ Ídem.

con operatividad derivada, (...) están sujetos al control de razonabilidad por parte del Poder Judicial (...) La razonabilidad 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”¹⁹;

- i) El control y la intervención judicial en materia de derecho a la vivienda serán posibles y necesarios de manera excepcional cuando esté afectada “la garantía mínima del derecho fundamental”, supuesto que se verifica cuando se acredite “una afectación de la garantía, es decir, una amenaza grave para la existencia misma de la persona”²⁰.

En definitiva, la Corte Suprema caracteriza el derecho a la vivienda como un derecho fundamental, reconocido expresamente en el texto constitucional; de carácter social; que debe ser garantizado positivamente por los poderes públicos; con operatividad derivada y sujeta a reglamentación legislativa y administrativa; cuya tutela judicial puede ser demandada ante los tribunales en los supuestos en que no se garantice su contenido mínimo indispensable y se verifique una desprotección tal que se afecte la existencia misma de las personas, particularmente cuando aquellas se encuentran en situaciones de extrema vulnerabilidad.

En esta línea, en el voto conjunto se entiende que en este caso estamos en presencia de uno de los supuestos extremos que habilitan el control de razonabilidad por parte de los jueces y exigen su necesaria intervención. De ello da cuenta la afirmación: “(...) estos requisitos se dan en el caso, ya que es difícil imaginar un estado más desesperante: hay un niño discapacitado, con una

¹⁹ Cfr. consid. 12.

²⁰ Ídem.

madre en situación de calle”²¹.

Así, en la alternativa entre ejercer un control general de razonabilidad respecto de la política de vivienda vigente en la Ciudad de Buenos Aires y la de tutelar para el “caso concreto de la actora”²²su derecho a la vivienda, el voto conjunto elige el segundo camino y, por lo tanto, no declara la inconstitucionalidad de ninguna clase de normas, no examina en general la razonabilidad de las decisiones adoptadas por los poderes políticos en materia habitacional, ni intenta suplir de modo general las omisiones de esta.

En cambio, afirma expresamente²³que “es incuestionable que no es función de la jurisdicción determinar qué planes concretos debe desarrollar el gobierno”. Se limita meramente a declarar que aquellas medidas generales son insuficientes para el caso planteado. De allí que ordena dar una vivienda adecuada a quien se encuentra en una situación de extrema vulnerabilidad.

Cabe destacar que a lo largo del desarrollo del fallo encontramos numerosas referencias a las condiciones de vida y a las necesidades particulares de los actores²⁴que, a juicio del Tribunal, justifican y hacen necesaria en este caso la intervención judicial. Particularmente, el desarrollo de tales cuestiones se centra en reflejar la necesaria y particular tutela que merece una madre y su hijo con discapacidad y en situación de calle para luego, al adoptar la decisión final del caso, tener especialmente en cuenta la necesidad de brindar protección a una madre, su niño, una persona discapacitada y, en general, a quienes no cuentan con los medios para la propia subsistencia.

²¹ Ídem.

²² Cfr. consid. 13.

²³ Cfr. consid. 11.

²⁴ Cfr. consid.13, 15 y 16.

En esta línea, el voto de mayoría no trata ni define el alcance del derecho a la vivienda en general, sino únicamente cuando éste se da en el marco de una situación de grave necesidad. En este sentido, cabe reparar en el considerando 9º de aquel voto en el que se establece:

“(…) el sistema de fuentes aplicable al caso está conformado por la Constitución Nacional, los tratados internacionales mencionados, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la legislación local dictada en consecuencia. De dicho sistema se desprende el reconocimiento de un derecho de acceso a una vivienda digna y el deber de protección de sectores especialmente vulnerables como las personas con discapacidad y los niños en situación de desamparo, de modo que corresponde a esta Corte establecer el alcance de dichos preceptos en relación al caso”.

Advertimos entonces cómo el derecho a la vivienda y la atención de situaciones de extrema vulnerabilidad conforman un binomio que atraviesa todo el fallo de nuestro Máximo Tribunal²⁵. No se tiende a tutelar el derecho a la vivienda en sí mismo considerado, sino más bien en su relación con la situación de extrema vulnerabilidad que se presentaba en el caso.

Por lo tanto, a diferencia de otros pronunciamientos en los que la Corte Suprema aprovechó la llegada de un caso a sus estrados para brindar una solución grupal o de clase²⁶, aquí nuestro

²⁵ Así, en el considerando 15 se afirma: “*el caso en examen no sólo es un simple supuesto de violación al derecho a una vivienda digna pues involucra a un niño discapacitado que no sólo exige atención permanente sino que además vive con su madre en situación de calle. Entran aquí también en juego aspectos relativos a la situación en la sociedad de los discapacitados y la consideración primordial del interés del niño que la Convención sobre los Derechos del Niño impone a toda autoridad pública en los asuntos concernientes a ellos, que no es admisible que pueda resultar notoriamente dejado de lado por la demandada*”.

²⁶ Cfr., entre otros, los casos “Monge” (Fallos, 319:3148, 1996) sobre la situación jurídica de los ingresantes a la carrera de Medicina de la UBA; “Asociación Benghalensis” (Fallos, 323:1339, 2000) sobre el derecho al tratamiento médico de los enfermos de SIDA; “Halabi” (Fallos 332:111, 2009), sobre privacidad y registro de las llamadas telefónicas;

Máximo Tribunal limitó su decisión al caso y a los actores de la causa judicial.

En cambio, advertimos en el voto del Dr. Petracchi un reconocimiento más amplio al alcance del derecho constitucional a la vivienda; aun más allá de la situación extrema que se deba en este caso. En ese sentido, en el considerando 9° de su voto se afirma sin mayores matices que el reconocimiento del derecho a una vivienda digna importa, necesariamente, “el deber concreto e inmediato del Estado de reglamentarlo e implementarlo para garantizar su efectividad”.

VI. El control de razonabilidad de las políticas públicas habitacionales de la Ciudad de Buenos Aires y el derecho a la vivienda

La creciente y progresiva juridización y judicialización de los procesos sociales y políticos ha provocado que los tribunales no sólo definan y tutelen los derechos constitucionales de quienes son parte en el proceso, sino que, en ocasiones, examinen y se pronuncien sobre la razonabilidad de las políticas públicas implementadas por los poderes políticos.

Incluso notamos una tendencia a configurar aquellas políticas cuando, a criterio de los magistrados, se descubre una omisión inconstitucional o una determinada insuficiencia legislativa en la protección de determinados derechos o bienes tutelados en las cartas magnas. Esta última tendencia ha llevado en ocasiones a los tribunales constitucionales a transformarse de legisladores negativos en legisladores positivos, con todas las complicaciones e implicancias que ello acarrea²⁷.

²⁷ Puede verse sobre este tema el libro *Constitutional Courts as positive legislators*, Cambridge University Press, que recoge –bajo la coordinación de Allan Brewer– los informes de más de 50

Lo dicho plantea importantes cuestiones constitucionales en relación con el principio de división de poderes y con el riesgo de la extralimitación judicial, que han dado lugar a un fuerte debate público y doctrinario sobre el rol que les corresponde a los jueces en las modernas democracias constitucionales.

En el ámbito del derecho constitucional norteamericano, a partir del fallo del caso “Brown” sobre integración racial en las escuelas en 1954, se ha planteado un intenso debate doctrinal²⁸ y político acerca de la legitimidad y efectividad de las decisiones judiciales para brindar “remedios estructurales” (*structural remedies*) a los problemas sociales de cierta envergadura que se dan en determinada sociedad²⁹. Así, se ha señalado que el “remedio estructural” que persigue esta novedosa forma de intervención judicial en la administración de la cosa pública, parte de la premisa de que la calidad de nuestra vida social se ve afectada en gran medida por la acción u omisión de organizaciones burocráticas de gran escala y no tanto por la acción de individuos que pueden actuar fuera o dentro de estas organizaciones.

En particular, esta postura parte de la creencia de que los derechos constitucionales fundamentales no pueden ser plenamente asegurados si no se lleva a cabo la reforma profunda de las estructuras y políticas públicas vinculadas con aquellos. Por tanto, la demanda “estructural”, que solicita un “remedio estructural”, se

países del mundo, presentados en el XVIII Congreso Internacional de la International Academy of Comparative Law, llevado a cabo en Washington, EEUU, entre los días 25 y 31 de julio de 2010.

²⁸ Puede verse al respecto, entre otros, los siguientes trabajos: C. NEAL TATE Y TORBJÖRN VALLINDER “*The Global Expansion of Judicial Power*”, NYU Press, 1995; HERBERT JACOB, *et. al* “*Courts, Law & Politics in Comparative Perspective*”, Yale Univ. Press, 1996; ALEC STONE SWEET, “*Governing With Judges*”, Oxford Univ. Press, 2000; RAN HIRSCHL “*Towards Juristocracy*”, Harvard Univ. Press, 2004; VIKRAM AMAR Y MARK TUSHNET “*Global Perspectives on Constitutional Law*”, 2008; TOM GINSBURG Y ROSALIND DIXON “*Comparative Constitutional Law*”, Oxford University Press, 2011;

²⁹ Sigo en este punto la muy interesante exposición del Dr. Martín Oyhanarte sobre “*Structural Remedies* y fallos recientes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación” en las “II Jornadas Institucionales para Ministros de Cortes y Superiores Tribunales de Justicia de la República Argentina”, organizadas por la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Santa Fe, en mayo de 2011.

entiende como aquella en la que el juez, a fin de proteger determinados bienes constitucionales, se ve en la necesidad de reformar una determinada organización o política pública, a fin de eliminar la amenaza a los valores constitucionales que proviene del statu quo gubernamental o administrativo. De esta manera, el remedio estructural no se pone en marcha ante incumplimientos episódicos o puntuales de las mandas constitucionales, por lo que el juez no busca sancionar una conducta puntual o eliminar del sistema jurídico una norma que no se adecua al texto de la Ley Suprema.

Por el contrario, aquél se ve enfrentado a corregir una “condición social” o una interacción continua, que no depende necesariamente del marco jurídico aplicable, sino del modo en que determinada organización viola o amenaza sistemáticamente ciertos derechos fundamentales.

Durante las décadas de 1970 y 1980, la doctrina estadounidense saludó con entusiasmo y defendió enfáticamente la utilización de estas herramientas³⁰. La doctrina actual, en cambio, tiene una visión más madura y matizada de las decisiones judiciales que buscan brindar remedios estructurales a ciertos problemas sociales. En particular, es casi unánime la doctrina que rescata al menos algunos valores positivos que ha entrañado la utilización de la teoría de los remedios estructurales, siempre que ello ocurra en el contexto adecuado. Esto se hace especialmente evidente en materia de segregación racial y valoración positiva, conforme fue sostenido en los casos “Brown v. Board of Education of Topeka, Kansas” y su progenie³¹.

³⁰ En este punto es inevitable citar el clásico trabajo de OWEN FISS (“*The Supreme Court 1978 Term -- Forward: The Forms of Justice*”, 93 Harv. L. Rev. 1, 1979) así como el de otros autores que en aquel momento impulsaron este instituto (FLETCHER, “*The Discretionary Constitution: Institutional Remedies and Judicial Legitimacy*”, 91 Yale L.J. 635; 1982; FRUG, “*The Judicial Power of the Purse*”, 126 U. Pa. L. Rev. 715; 1978; GEWIRTZ, “*Remedies and Resistance*”, 92 Yale L.J. 585, 1983; NAGEL, “*Separation of Powers and the Scope of Federal Equitable Remedies*”, 30 Stan. L. Rev. 661, 1978).

³¹ V.gr., JACK M. BALKIN, “*What Brown Teaches Us About Constitutional Theory*”, 90 Virginia Law Review. 1537, 2004 y los trabajos allí citados.

Por su parte, en el ámbito latinoamericano, la Corte Constitucional colombiana –tal vez el tribunal constitucional más activista en nuestros días– ha creado la categoría jurisprudencial de la declaración de “estado de cosas inconstitucional”, que hace alusión a cuando un número importante de causas que llegan a su instancias plantea problemas similares en relación a la posible afectación de derechos constitucionales como consecuencia de determinadas políticas públicas decididas u omitidas por los poderes públicos.

La mencionada declaración habilita al Tribunal a analizar la conformidad de las políticas públicas con los derechos fundamentales y los principios constitucionales, en el marco de problemáticas sociales que están produciendo crisis de gran repercusión social. En esta línea, el “estado de cosas inconstitucional” es considerado como el último recurso institucional dentro del orden estatal, en manos del Tribunal Constitucional, para resolver o prevenir problemas sociales que tienen una marcada proyección e incidencia públicas. Es así que la resolución de estas cuestiones, con frecuencia relacionadas con los derechos sociales, demanda la adopción de determinados procedimientos y medidas judiciales que desbordan el tradicional control de constitucionalidad de leyes y normas. De allí que su adopción se traduzca en la necesidad de establecer procedimientos para el análisis y el debate de las políticas públicas, elaborar programas, estándares e indicadores, asignar recursos y efectuar su posterior control y seguimiento, etc.

El Tribunal Constitucional colombiano ha recurrido a esta modalidad de actuación en, al menos, tres oportunidades: i) para invalidar un sistema de crédito para la vivienda cuyas condiciones fueron consideradas altamente perjudiciales para los deudores; ii) para proteger a las poblaciones desplazadas con motivo de la violencia política, que experimentaban las graves consecuencias sociales del desarraigo y iii) para remediar la demora de las cajas jubilatorias en reconocer u otorgar las prestaciones jubilatorias.

La postura adoptada por la Corte colombiana en estos casos ha provocado un profundo debate social y académico acerca del rol de los tribunales constitucionales en un sistema de democracia constitucional.

En esta línea, entendemos que si las problemáticas antes señaladas se pueden verificar en relación a toda clase de derechos constitucionales, son aún más frecuentes en materia de derechos sociales. Esto por cuando la protección de estos derechos a través de prestaciones estatales positivas suele implicar definiciones sobre los fines y medios a emplear, la gradualidad y progresividad en su atención, la limitación y el uso alternativo de recursos presupuestarios, etc. Todas estas cuestiones convierten al proceso judicial en un medio ordinariamente inadecuado para la definición de políticas públicas; ello, entre otros motivos, por no haber sido concebido y diseñado en ese sentido. Adicionalmente, en materia de derechos económicos, sociales y culturales, junto a su legitimidad jurídica, se debe apreciar su factibilidad económica y técnica, de modo tal de no crear falsas ilusiones y/o anticipar fracasos.

Volviendo al caso en examen, advertimos que el voto conjunto, luego de señalarse el carácter operativo derivado del derecho fundamental a la vivienda y las condiciones que hacen posible, de modo excepcional, el control de razonabilidad de los jueces en esta materia, concluye afirmando: “esta interpretación permite hacer compatible la división de poderes, la discrecionalidad política del Poder Ejecutivo y del Congreso, con las necesidades mínimas de los sectores más desprotegidos cuando éstos piden el auxilio de los jueces”³².

Si bien en la Audiencia Pública se había expuesto, analizado y debatido de modo general sobre las políticas públicas que venía desarrollando el GCBA en materia de vivienda y, en particular, respecto de las personas en situación de calle (planes existentes,

³² Cfr. consid. 12.

presupuestos asignados, problemas no resueltos, etc.), en el voto conjunto no se examinó de modo general esa política sino únicamente en relación a la situación extrema planteada en el caso³³. Notamos entonces que, más allá de que en el considerando 14 se hace referencia a la cuestión presupuestaria, ello no se realiza a los efectos de cuestionar su legitimidad, sino para mostrar que la atención de esta situación concreta no tenía un impacto presupuestario significativo, por lo que no podía ser invocado como motivo para no brindar en el caso la prestación demandada por los actores.

Nos parece que, acertadamente, la Corte Suprema eludió el pronunciamiento sobre la razonabilidad general de las políticas públicas y los diversos planes que en materia habitacional y de vivienda están siendo implementados por el GCBA.

Sin lugar a dudas, el fallo del caso “Quisbert” es una llamada de atención y alerta para que los poderes públicos locales atiendan de modo especial estas situaciones de grave y manifiesta vulnerabilidad, sin que ello implique inmiscuirse en definiciones generales que están constitucionalmente reservadas a los poderes legislativo y ejecutivo locales.

Tal vez sea el voto individual del Dr. Petracchi el que más analiza y controla la razonabilidad de las políticas públicas habitacional de la Ciudad. En particular, se pueden extraer las siguientes consideraciones efectuadas por el magistrado:

- i. La reglamentación legislativa del derecho a la vivienda “debe respetar tanto la finalidad como los límites impuestos por las normas de jerarquía superior, en este caso, la

³³ En ese sentido afirma el consid. 13 del voto de mayoría que *“resulta evidente que el esfuerzo estatal realizado para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales que las normas constitucionales garantizan a la señora S. Y. Q. C. y su hijo no es suficiente o adecuado ya que ni siquiera atiende a las mínimas necesidades que la situación del grupo familiar demandante requiere. Si bien puede admitirse que no hay una única manera de responder al derecho de vivienda, lo cierto es que las alternativas implementadas por la ciudad no dan una respuesta adecuada, definitiva y acorde a las extremas circunstancias que debe afrontar la recurrente”*.

Constitución Nacional y el PIDESC. Por ello:

- Las medidas adoptadas deben ser proporcionadas, esto es, adecuadas para alcanzar, a partir de la realidad que pretenden regular, la finalidad impuesta por la Ley Fundamental (art. 28 de la Constitución Nacional y Fallos: 243:449 y 467; 248:800; 313:1638; 330:855; 334:516, entre otros). Ello implica que el Estado debe tener en cuenta las distintas capacidades personales, sociales y económicas de los habitantes y, sobre esa base, implementar políticas apropiadas y conducentes para lograr que todos tengan la oportunidad de acceder a una vivienda digna.
 - El diseño de las políticas públicas debe tener en cuenta las normas y principios fundamentales del derecho en el grado y jerarquía en que éstos son valorados por el ordenamiento jurídico en su conjunto. En particular, tiene que respetar las prioridades que la Constitución asigna a la satisfacción de los derechos fundamentales y a los grupos más vulnerables de la población³⁴.
 - El Estado debe realizar el mayor esfuerzo posible, en razón de lo previsto por el PIDESC, para lograr, en forma progresiva y dentro de sus reales capacidades y limitaciones económicas, la plena efectividad del derecho a la vivienda digna de todos sus habitantes”³⁵;
- ii. “Las políticas de acceso a la vivienda pueden variar o fijar prioridades según las distintas necesidades y capacidades de los habitantes, e incluso exigir algún tipo de contraprestación a quienes puedan proporcionarla. En particular, cabe resaltar cuando se trata de personas

³⁴ Cfr. consid. 8°

³⁵ Cfr. consid. 10.

que están en condiciones de trabajar, la exigencia de un aporte —ya sea en dinero o en trabajo— no sólo resulta constitucionalmente válida sino que, además, contribuye a garantizar otros derechos fundamentales, tales como la dignidad humana y el derecho a procurarse la satisfacción de las necesidades básicas y vitales mediante el propio trabajo (art. 6º, PIDESc)”³⁶;

iii. “Si bien la demandada ha implementado varias políticas públicas en materia habitacional, dentro de los programas de vivienda definitiva no hay uno específico para las personas en situación de calle; y los créditos ofrecidos en el marco de la ley local 341 para adquirir inmuebles exigen, entre sus requisitos, acreditar un ingreso mínimo de 2.000 pesos mensuales”³⁷;

iv. “La Ciudad de Buenos Aires no ha cumplido con su obligación de implementar razonablemente el derecho a una vivienda digna en su jurisdicción, en los términos de lo señalado en el considerando 10. En efecto, la demandada no diseñó ni implementó políticas públicas que permitan que la población que se encuentra en situación de mayor vulnerabilidad personal, económica y social —como la actora y su hijo— tenga una verdadera oportunidad de procurarse un lugar para vivir, con las condiciones mínimas de salubridad, higiene y seguridad necesarias para preservar su integridad física, psíquica y moral. En otras palabras, quienes carecen de un ingreso mínimo comprobable de 2.000 pesos no tienen la oportunidad de acceder a ningún programa que les permita, ni inmediata ni progresivamente, acceder a una vivienda digna. Esta omisión inconstitucional resulta aun más grave si se advierte

³⁶ Cfr. consid. 11.

³⁷ Cfr. consid. 12.

que los derechos en juego y el sector de la población postergado son, precisamente, aquellos a los que la Constitución Nacional asigna especial prioridad”³⁸;

- v. “Cabe evaluar si la señalada falta de políticas públicas adecuadas en materia de vivienda puede ser justificada por la carencia de recursos económicos suficientes, alegada por el Gobierno de la Ciudad. Esta Corte tiene dicho que las carencias presupuestarias, aunque dignas de tener en cuenta, no pueden justificar el incumplimiento de la Constitución Nacional ni de los tratados internacionales a ella incorporados, especialmente cuando lo que se encuentra en juego son derechos fundamentales (Fallos: 318:2002 y 328:1146). Es que, al distribuir sus recursos, el Estado no puede dejar de considerar los principios de justicia social y protección de los derechos humanos que surgen de la Ley Fundamental (art. 75, incs. 19, 22 y 23; y Fallos: 327:3753 y 330:1989, considerandos 12 y 5, respectivamente).

Por ese motivo, cuando se demuestra que el Estado, al elegir prioridades presupuestarias, ha dejado en situación de desamparo a personas en grado de extrema vulnerabilidad como se advierte en el presente caso, que no pueden procurarse necesidades vitales básicas y perentorias, se impone la presunción de que *prima facie* no ha implementado políticas públicas razonables, ni tampoco ha realizado el máximo esfuerzo exigido por el art. 2° del PIDESC. Ello es lo que ocurre, precisamente, en este caso, donde se ha probado holgadamente que el segmento más vulnerable de la población de la Ciudad no tiene garantizadas soluciones mínimas y esenciales en materia habitacional. Se suma a ello el hecho de que tampoco

³⁸ Cfr. consid. 15.

existen políticas públicas, ni a largo ni a mediano plazo, destinadas a que estas personas logren acceder a un lugar digno para vivir”³⁹;

vi. “Esta presunción, sin embargo, no implica que el Estado tenga obligaciones más allá de sus reales capacidades económicas, ni tampoco que las limitaciones de recursos no deban ser tenidas en cuenta al momento de determinar el alcance de sus deberes. Por el contrario, el PIDESC ha sido redactado de modo tal de reflejar un balance adecuado entre el objetivo de lograr la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, y los reales problemas de los Estados para implementarlos. La presunción señalada simplemente implica que, para atribuir la falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, es el Estado quien debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo por satisfacer sus deberes, y no el afectado que ve sus derechos insatisfechos”⁴⁰;

vii. “Las medidas adoptadas por la demandada revelan que los recursos con que cuenta el Gobierno local han sido utilizados de manera irrazonable desde el punto de vista económico. En efecto, la modalidad elegida por el Estado para enfrentar la emergencia habitacional resulta una de las alternativas más onerosas del mercado y, sin embargo, sólo otorga a sus beneficiarios paliativos parciales e inadecuados”⁴¹.

Todas estas consideraciones suponen un análisis mucho más detenido de las políticas públicas que en materia de vivienda y de atención de personas en situación lleva a cabo el gobierno de la

³⁹ Cfr. consid. 16.

⁴⁰ Cfr. consid. 17.

⁴¹ Cfr. consid. 18.

CABA, que el que se encuentra en el voto conjunto y en el de la Dra. Argibay.

VII. Conclusiones

Juzgamos prudente, equilibrada, razonable y fundada la decisión adoptada por la Corte Suprema en su fallo, particularmente en el voto conjunto de la mayoría y en el de la Dra. Argibay, tanto en lo que hace a la postura institucional adoptada en la materia como respecto de los fundamentos que se exponen para fundar el fallo.

No se pretende examinar ni emitir un pronunciamiento respecto de los alcances del derecho a la vivienda ni analizar, en general, la razonabilidad de las políticas públicas que en materia de vivienda están llevando a cabo los poderes locales, sino que el Máximo Tribunal se limita a resolver la cuestión de extrema necesidad que se presentaba en el caso concreto y que era por demás atendible.

Habrà que esperar a futuros casos sobre el derecho a la vivienda que llegan a instancias de la Corte Suprema para terminar de definir y perfilar el alcance y tutela que se le quiere otorgar a este importante derecho social.

Tal vez para llegar a esta solución y sentencia, no hubiera sido necesaria la realización de la Audiencia Pública en la que se analizaron distintos aspectos generales de la política pública en materia de vivienda; sin duda despertó expectativas y temores acerca de la posibilidad de que la Corte Suprema emitiera un pronunciamiento más amplio y general respecto de la virtualidad de los derechos sociales.