



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

A-79381-1

"CHAPARRO MARTÍNEZ NORMA BEATRIZ C/
MUNICIPALIDAD DE GENERAL VILLEGAS Y
OTROS S/ AMPARO – RECURSO
EXTRAORDINARIO DE INAPLICABILIDAD DE
LEY".

A.79.381

Suprema Corte de Justicia:

Vienen las presentes actuaciones a la Procuración General de la Suprema Corte de Justicia, a fin de tomar vista del recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley interpuesto por la apoderada de la parte actora, ante la sentencia dictada por la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en San Martín.

De acuerdo con las circunstancias obrantes asumo la intervención que por ley corresponde a este Ministerio Público (v. arts. 21 inc. 7º, Ley N° 14442 y 283, CPCC).

I. Antecedentes.

En estos autos, la amparista se presenta por sí y en representación de sus hijos menores de edad, a fin de solicitar que la Municipalidad de General Villegas y/o Ana Lucía Banegas y/o Rosina Pasqualini le otorguen la satisfacción del derecho a una vivienda digna y adecuada, a fin de resolver su necesidad habitacional, sustento económico y asistencial.

Con carácter cautelar solicita que, en forma urgente y hasta tanto se le asigne una vivienda definitiva, se ordene a los demandados abonar el alquiler de un alojamiento adecuado para el grupo familiar.

I.1. Relata que, en el marco de un proceso judicial, el día 29 de junio del año 2023 se produce el desalojo del inmueble que ocupara con su familia durante veintitrés años.

Alega la violación del derecho de defensa y de no discriminación por ser de nacionalidad paraguaya -con residencia en el país desde hace veintisiete años y en la ciudad de General Villegas desde hace veintitrés años-.

Indica que tenía la posesión del inmueble, que el titular registral dominial -Sr. J. J. Z. -fallecido- le había cedido el uso, goce y disposición a su favor y de quien era su conviviente -Juan Carlos Orozco-.

Por otra parte, expone que resultaron adjudicatarios -de palabra- de un inmueble en el Barrio El Cardal, “usurpado” por otra persona y sin poder recuperar; -acompaña denuncia policial de fecha 12 de enero del año 2018 efectuada por el señor Orozco-.

Con relación al último inmueble que habitara la familia -demolido inmediatamente después del desalojo- manifiesta que pertenece a los herederos del causante J. J., Z.; pero luego aparece como “presunto dueño” el señor C. A., P. -fallecido- y, en carácter de universales herederos, lo suceden su exesposa Ana Lucía Banegas y su hija Rosina Pasqualini quienes promovieran el desalojo.

Refiere también a sus problemas de salud, a la composición de su grupo familiar y a los padecimientos de salud de su hijo menor H., M.

Describe la situación acaecida al momento de efectivizarse el desalojo. Indica que el día 6 de julio del año 2023 solicita ayuda –alquiler- al Área de Desarrollo Social, siendo negada en razón de su nacionalidad.

Manifiesta que esa repartición siempre estuvo en conocimiento de su situación habitacional y le brindaron ayuda económica -materiales para refaccionar, reacondicionar o mejora de la vivienda-.

Dice que, como consecuencia del desalojo, habita con su hijo H. en la casa de una amiga -Sra. Estela López-, donde el Servicio Local de Niñez y Adolescencia acude a constatar el estado del niño.

Funda en derecho, ofrece prueba y plantea el caso federal.

I.2. El Tribunal del Trabajo del Departamento Judicial Trenque Lauquen resuelve hacer lugar a la acción de amparo, ordena a la Municipalidad de General Villegas proveer una vivienda a la señora Martínez Chaparro en el plazo de cinco días, como así



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

A-79381-1

también diseñar y ejecutar un plan sostenible para la contención y efectiva autonomía de su grupo familiar (sentencia del 24-10-2023).

Por otro lado, hace lugar a la excepción de falta de legitimación pasiva interpuesta por las señoras Ana Lucía Banegas y Rosina Pasqualini y rechaza igual defensa interpuesta por la comuna.

En lo sustancial considera que, sin perjuicio de la intervención de diversas áreas municipales para contener las necesidades del grupo familiar, la situación de extrema vulnerabilidad expuesta a partir del desalojo, que originara el presente proceso, carece de contención adecuada por parte de la Municipalidad de General Villegas.

Pondera el hecho de tratarse de una mujer quien tiene a su cargo hijos menores (uno de ellos con discapacidad), para arribar como lo sostiene la Cámara, a una respuesta “protectoria” urgente por parte del Estado.

El Tribunal reconoce la tarea realizada con este grupo de personas desde hace varios años y aun así entiende que, con mayor razón, el municipio debe responder en forma inmediata a la situación crítica en que se encuentran los amparistas ante la falta de una vivienda en el sentido estricto (espacio físico para vivir) que se traduce en falta de acceso a la vivienda digna en sentido amplio (derechos a vivir en paz, estabilidad y dignidad).

Afirma: “Se observan vulnerados el derecho a la vivienda, al trabajo, a la vida en familia, siendo necesaria la implementación de políticas públicas gubernamentales que impidan la perpetuación de esta situación en el tiempo”.

I.3. La municipalidad apela y solicita su revocación (30-10-2023).

Sostiene que el caso requiere la producción de prueba más amplia sobre la cuestión debatida, lo que considera impropio de la vía procesal elegida; que la comuna siempre brindó ayudas económicas habitacionales y que la accionante nunca aclaró en qué carácter habitaba la vivienda en crisis; que no hubo presentaciones administrativas que permitieran al municipio tomar conocimiento de la situación; que no promovió la acción dentro del plazo de los 30 días; que ante el desalojo, el albergue provisorio que obtuvo la actora para ella y sus hijos en la casa de una amiga, la “situación de calle” pudo considerarse solucionada al menos en forma transitoria.

Aduna, la actora no presenta ninguna dificultad para trabajar o de proveerse por sí los medios económicos necesarios para acceder a una vivienda; que la discapacidad que padece su hijo H. -trastorno de espectro autista, anorexia infantil, necesidad de adquirir leche- no le impediría a la actora realizar actividades laborales al estar el niño escolarizado.

Precisa, la Municipalidad cuenta con recursos y partidas presupuestarias que son determinadas por el presupuesto anual del Departamento Ejecutivo para atender a las demandas de personas en estado de vulnerabilidad; que se encuentra acreditado en autos que la Municipalidad de General Villegas ha cumplido con las obligaciones a su cargo brindando ayudas económicas para garantizar el derecho a la vivienda de la actora y su grupo familiar; que la obligación de promover el acceso a un lote de terreno apto para la vivienda se encuentra en cabeza del Estado Nacional y/o Provincial y que la comuna siempre ha bregado en la medida de sus posibilidades y recursos por garantizar este derecho.

Aclara, la comuna a lo largo de los años ha promovido distintas soluciones habitacionales siendo beneficiaria -junto a la pareja de ese momento, el Sr. Orozco- de un lote de terreno; que la municipalidad desde hace ya varios años atiende de manera integral y a través de todos sus efectores (Hospital, Secretaría de Desarrollo Social, Servicio Local de Protección y Promoción de los Derechos del Niño, Área la Mujer, Género y Diversidad Sexual, Secretaría de Hacienda y Finanzas, entre otras) la situación de la actora y su grupo familiar, poniendo a disposición los recursos disponibles y sus mejores esfuerzos humanos.

Afirma, el cumplimiento de la manda judicial recae en el absurdo, volviéndose de cumplimiento imposible, toda vez que la Municipalidad de General Villegas adhirió a la Ley de Responsabilidad Fiscal N° 13295; que los fallos citados por el tribunal son casos muy especiales y con carácter restrictivo; que proveer de una vivienda a la actora significaría una grave afectación patrimonial a los recursos de la comuna y en consecuencia a los de la población en general, que podrían estar padeciendo inclusive, necesidades más urgentes.



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

A-79381-1

I.4. La Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo de San Martín resuelve hacer lugar al recurso de apelación interpuesto por la Municipalidad demandada y revoca la sentencia apelada (23-11-23).

Juzga que la accionante y sus hijos -más allá de la situación que alegan padecer en cuanto a las condiciones de su actual vivienda- *no se encuentran en situación de calle* (con cita de la causa n° 5.800 de ese tribunal, caratulada “Fucks, Juan Pablo c/ Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires s/ Amparo” del 12/12/17).

Se apoya en que en el escrito de demanda la actora dice que, como consecuencia del desalojo, vive con su hijo Humberto en la casa de una amiga y que la menor Zaira vive con su padre biológico.

Observa que el tribunal *a quo*, como medida para mejor proveer, ordena la realización de un amplio informe socio ambiental de la amparista y sus hijos en el domicilio actual (v. acta audiencia de fecha 11/09/23).

Sobre el informe producido por la Asesoría Pericial Departamental la Cámara destaca lo siguiente: “[...] *Situación actual: La unidad de convivencia está conformada por la Sra. Norma Beatriz Martínez Chaparro, de 38 años de edad, el menor de sus hijos: H., M., de 5 años de edad, y la amiga y ex pareja de la Sra. Martínez Chaparro: Sra. Stella Maris López, de 39 años de edad / La Sra. Norma, explica que su hija C. ya se encontraba viviendo con su padre, pero Z. debió hacerlo a partir del desalojo y no se encuentra bien, manifestando distintos problemas de conducta a partir del desalojo [...] La vivienda, es propiedad de la Sra. Stella [...] Se compone de dos habitaciones dormitorio, baño interno instalado, cocina y un lugar de amplias dimensiones utilizado como comedor / Poseen la totalidad de los servicios / La Sra. Stella ha brindado a la Sra. Norma la posibilidad de llevar sus muebles, los que utiliza en la habitación donde duerme junto a su hijo, como en el comedor, donde también tiene su heladera y cada una consume su mercadería / Existen varios factores que dificultan la convivencia según refieren las entrevistadas [...] La Sra. Norma no posee trabajo, siendo su único ingreso estable el cobro de la Asignación Universal por*

Hijo, el que no le resulta suficiente para costear el alquiler de una vivienda [...]” (v. presentación electrónica del 27/09/23).

La Alzada deriva que, si bien la actora se encuentra viviendo en la casa de una amiga, no se presentan las excepcionálísimas y particulares circunstancias tenidas en consideración por ese Tribunal -situación de calle- en la causa N° 4.379, caratulada “*Pedraza, Cristina del Valle*”, sentencia del 28 de octubre de 2014.

Agrega, por otro lado, percibe la Asignación Universal por Hijo y recibe ayuda del Estado municipal.

Pondera también el informe producido por la Directora de Desarrollo Social del Municipio (de fecha 10/08/23) del que surge lo siguiente: “[...] *Referente al caso en cuestión y conforme a lo solicitado, proporciono la información sobre lo actuado con la señora Chaparro / Desde hace varios años esta Secretaría ha estado presente con múltiples ayudas para ella y sus hijos, desde Migraciones han informado que la señora Chaparro no registra una entrada legal a nuestro país y se le ha ofrecido ayuda para conseguir pasaje de regreso a su ciudad natal para regularizar su situación / A continuación, se detallan ayudas proporcionadas a la Familia: Mercadería mensual con leche: una al principio de mes y un refuerzo después del día 20 de cada mes; Mercadería especial para patología de uno de sus hijos; Apoyo económico mensual de \$ 3500 pesos; Salamandra; Frazadas; Garrafa mensual; Materiales para refaccionar una habitación [...]*” (v. expediente administrativo N° 8488-23 alcance 0; adjunto en presentación electrónica de fecha 16/08/23). Situación que, insiste, es reconocida por la propia actora al promover la acción.

Agrega que la accionante en el escrito de demanda expresa: “[...] *Por otra parte quiero resaltar que con fecha 12 de Enero de 2018 mi ex conviviente el Sr. Orozco realizó denuncia policial ya que habíamos sido adjudicados de un terreno sito en calle Bacacay entre Güemes y Juan Manuel De Rosas, (Barrio el Cardal), pero dicho terreno fue usurpado por la Sra. O. A., no pudiendo jamás recuperar dicho terreno [...]*”. Remite a plano catastral y denuncia policial.



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

A-79381-1

Concluye que, en la especie, no se configuran las excepcionalísimas y particulares circunstancias tenidas en consideración por ese Tribunal en la causa antes citada (“Pedraza”); como las consideradas por la Suprema Corte de Justicia para resolver en el marco de diversos amparos. Con mención de las causas y sentencias, A. 70.717 (2010); A 70.138, “Benítez” y A 71.535, “A, G. C.” (las últimas del año 2013).

Apunta el Tribunal que no se configura la situación atendida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa “Q. C, SY”, a *contrario sensu* de lo considerado por el tribunal *a quo*.

Aduna que tampoco se dan las especialísimas circunstancias consideradas por esa Cámara en la causa N° 2379 “Rodríguez, Jorge Oscar c/ Municipalidad de San Fernando s/ Amparo” (sent. del 13/12/2010, en donde se tuvo en cuenta que, en ese caso, dado la gravedad del cuadro de salud que presentaba el amparista -necesidad de intervención quirúrgica y viviendo en situación de calle- y las consideraciones médicas vertidas, la vivienda pedida, trascendía el mero derecho a una vivienda digna, pues representaba para el amparista -en ese momento- un instrumento vital para preservar su salud y su integridad psicofísica.

No obstante, la Cámara exhorta al Poder Ejecutivo Municipal para que arbitre las medidas que -desde su perspectiva- resulten adecuadas para garantizar los planes asistenciales que en el caso correspondan, habida cuenta que es la autoridad administrativa el órgano natural encargado de atender requerimientos como los que solicita la amparista -a través de los organismos competentes- y que, por otra parte, el Poder Judicial -como parte integrante del Estado- está facultado a impulsar medidas de acción positiva para asegurar la protección de los derechos. Cita jurisprudencia.

I.5. Contra ese pronunciamiento la parte actora deduce recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley o doctrina legal.

El remedio procesal intentado resulta formalmente admisible pues ha sido interpuesto en término (conf. constancias de notificación electrónica urgente de fecha 23/11/23, presentación electrónica del 27/11/23; notificación de resolución de fecha 19/4/24 y presentación electrónica de misma fecha), se dirige contra la sentencia de Cámara que

reviste el carácter de sentencia definitiva en los términos de los artículos 278 y 299 del CPCC, es de monto indeterminado y, cumple los restantes recaudos legales previstos normativamente (constancia de otorgamiento de beneficio de litigar sin gastos digitalizado en trámite de fecha 19/4/24, conf. arts. 278, 280 y 281 cc. y ss. del CPCC, aplicable al caso por remisión del art. 25 de la Ley N° 13928).

II. De tal manera, ante los hechos y decisiones que vienen a consideración de este Ministerio Público, entiendo que las puntuales y especiales situaciones que dan a conocer estas actuaciones ameritan una solución que se muevan poniendo atención a los intereses superiores comprometidos.

II.1. La recurrente hace hincapié en que “[...] *Las ayudas económicas tradicionales que brinda el Municipio no resultan progresivas ni dinámicas [...]; y en que [...] El Estado Municipal no ha actuado diligentemente ni desarrollado todas las medidas a su alcance [...] en tanto se incumplen [...] compromisos locales, provinciales y nacionales [...]*”, por lo que imputa a la Cámara el agravamiento de la situación regresiva que padece.

Denuncia la vulneración del derecho al trabajo: “[...] *Necesito un trabajo formal, rentable y no un trabajo precarizado o que solo mis ingresos deriven del cobro de AUH o de una pensión derivada de mi esposo fallecido, o de la entrega de mercadería por parte del Municipio [...]*”.

Afirma: “[...] *la ineficacia de las políticas públicas de gobierno por parte del Municipio local destinadas a viviendas tiene como consecuencia la exclusión social de los grupos más vulnerables [...] Los subsidios por principio, no son los modos de satisfacer con carácter de estabilidad y permanencia el derecho a la vivienda [...]*”.

Refiere: “*El parámetro a tener en cuenta es **la vulnerabilidad social** como la condición social de riesgo o dificultad que inhabilita, afecta o invalida la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos [...]; y expresa: “[...] las personas en situación de vulnerabilidad social son aquellas que “por razón de edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran dificultades para ejercer sus derechos”.*



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

A-79381-1

Expone las razones económicas y sociales que a su criterio le impiden satisfacer su derecho a una vivienda: no tiene estudios secundarios completos para acceder a un empleo formal; es de nacionalidad paraguaya y su hijo padece una discapacidad.

Destaca que es madre soltera con bajo nivel educativo y en situación de emergencia habitacional. Solicita ayuda estatal, esto es, herramientas necesarias para acceder a “[...] una vida digna y autónoma”.

Entiende que “[...] la Cámara de Apelaciones debería haber condenado a la Municipalidad de General Villegas, “el acceso de una vivienda digna a esta parte y su grupo familiar”, tal vez hubiera modificado el plazo de cinco días por otro plazo más amplio..., pero garantizando hasta tanto se efectivice la vivienda, el pago de un alquiler dentro de 48 hs., sea de una vivienda o de un hotel, e indicar que el plan asistencial consista en un subsidio que garantice el equivalente a un salario mínimo vital y móvil para satisfacer todos los meses, las necesidades de supervivencia de la familia , hasta tanto se le encuentre un trabajo rentable a la Sra. Martínez Chaparro. Sino se sigue en un círculo vicioso de políticas tradicionales regresivas que no ayudan a sacar adelante a esta familia de la pobreza y de la exclusión social”.

Fundamenta la pretensión en lo dispuesto por los artículos 14 bis y 75 inciso 23 de la Constitución Nacional. Cita jurisprudencia nacional y local.

II.2. La Constitución Nacional, la provincial y los tratados internacionales aplicables contienen cláusulas específicas que resguardan un nivel adecuado de vida, tendiente a asegurar la salud, la alimentación, la vivienda y el cuidado de los niños, ello según surge de los arts. VII y XI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 25 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre; 4 inc. 1 y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica); 24 inc. 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 10, 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y 23 y 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

El contenido de estos tratados expresa principios que deben ser actuados concretamente y corresponde al juez asegurar su cumplimiento.

Por otra parte, cabe recordar que la peticionaria ejerce la representación de sus hijos menores, por lo que corresponde la aplicación de las normas que resguardan a la niñez.

En ese sentido, la Ley N° 26.061 (BORA 26-10-2005) encomienda a los *organismos del Estado* controlar y garantizar el cumplimiento de las políticas públicas orientadas a fortalecer la familia y proteger el interés superior del niño (arts. 5, 11, 14 y 15) y, en particular, incorpora el estándar legal de protección prioritaria a ciertos grupos (arts. 5, 28, 33 y 35), incluso con una asignación privilegiada y de intangibilidad de los recursos públicos que los garantice (art. 5 inc. 4).

Esas prescripciones a su vez se reflejan en las Leyes provinciales N° 13.298 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños (BOBue 27-01-2005; arts. 5, 6, 7, 14, 18 y concs.) y N° 10.592 Régimen Jurídico Básico e Integral para Personas con Discapacidad (BOBue 1-12-1987; arts. 4, 6, 7, 8 y concs.).

II.3. El *quid* del caso es la *vulnerabilidad social* de la parte actora.

El discurrir del remedio procesal en estudio apunta a revertir la afirmación del *a-quo* en punto a que la actora *no se encontraría en situación de calle*.

En definitiva, son las circunstancias fácticas comprobadas en la causa las condicionantes de la respuesta que se espera de un órgano judicial que es consciente de que sólo mediante la provisión urgente de cobertura asistencial primordial por parte del Estado podría satisfacer la pretensión actora. Aun cuando ello signifique no calar en la profundidad de un problema que se agrava de manera exponencial y requiere un abordaje integral sostenible con la mira puesta en las generaciones venideras.

En el caso, la visión expuesta por las partes en sus relatos y los elementos probatorios agregados al expediente no dejan margen para la duda: falta techo, trabajo y salud sostenido en el tiempo. Vulnerabilidad social desnuda y cruda. Y lo que es peor, ausencia absoluta de señales superadoras que indiquen un camino sólido y constructivo para revertir el futuro del grupo familiar.

Con o sin configuración de la mentada situación de calle, la realidad exige la ayuda que se pide y la responsabilidad social impone el deber de procurarla. La medida



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

A-79381-1

de la eficiencia de los efectores dependerá del grado de satisfacción de las necesidades *en tiempo oportuno* de acuerdo a la naturaleza de la prestación requerida.

Es cierto que de todas las carencias que presenta el supuesto de autos, la cuestión del *acceso a la vivienda* se hace más visible a nivel local. Sin embargo, en materia de gestión de derechos sociales, hay que tener presente que el municipio participa en su rol de sujeto primario de ejecución de las políticas públicas de la Provincia. Ello, de conformidad con el cuadro normativo que, en lo pertinente se transcribe a continuación.

Ley N° 14.449 “Acceso justo al hábitat”, BOBue 7/10/13:

“Artículo 1°.- Objeto. La presente Ley tiene por objeto la promoción del derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable, conforme lo establece la Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Sus objetivos específicos son: a) Promover la generación y facilitar la gestión de proyectos habitacionales, de urbanizaciones sociales y de procesos de regularización de barrios informales // b) Abordar y atender integralmente la diversidad y complejidad de la demanda urbano habitacional // c) Generar nuevos recursos a través de instrumentos que permitan, al mismo tiempo, reducir las expectativas especulativas de valorización del suelo.

Artículo 2°.- Lineamientos generales. La presente Ley define los lineamientos generales de las políticas de hábitat y vivienda y regula las acciones dirigidas a resolver en forma paulatina el déficit urbano habitacional, dando prioridad a las familias bonaerenses con pobreza crítica y con necesidades especiales.

Artículo 3°.- Derecho a la vivienda. Definición. El derecho a una vivienda y a un hábitat digno comporta la satisfacción de las necesidades urbanas y habitacionales de los ciudadanos de la Provincia, especialmente de quienes no logren resolverlas por medio de recursos propios, de forma de favorecer el ejercicio pleno de los derechos fundamentales [...]”.

Artículo 5°.- Responsabilidades. El Estado Provincial será el encargado de la ejecución de las políticas necesarias para la satisfacción progresiva del derecho a una vivienda y a un hábitat digno, incluyendo la participación de los Gobiernos Municipales y de las Organizaciones no Gubernamentales sin fines de lucro

que en su objeto social propendan al fomento de dichos objetivos y la iniciativa privada, teniendo prioritariamente en cuenta las demandas sociales de la población.

Artículo 6°.- Registro de demanda habitacional. Los Municipios serán los responsables de registrar las demandas mencionadas en el artículo 1° inciso b) e informarlas a la Autoridad de Aplicación para su planificación.

Artículo 7°.- *Autoridad de Aplicación. Deberes. La Autoridad de Aplicación provincial será establecida por el Poder Ejecutivo en la reglamentación, asegurando que la misma cuente con la asignación presupuestaria, dotación de personal y capacidad técnica necesarias para cumplir con su deber de formular, implementar y evaluar las políticas, planes, programas, proyectos y normas de vivienda y hábitat, así como de velar por su cumplimiento, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley.*

Artículo 8°.- Lineamientos generales. La Autoridad de Aplicación y los Municipios deberán implementar en forma progresiva y según los medios disponibles, entre otras, actuaciones de diferente escala dirigidas a: // a) Proveer suelo urbanizable en centros urbanos y zonas rurales // b) Desarrollar nuevas áreas residenciales en centros urbanos o en asentamientos rurales, mediante la construcción de conjuntos de viviendas o urbanísticos completos o de desarrollo progresivo que cuenten con la infraestructura y los servicios, las reservas de equipamiento comunitario y espacios verdes // c) Ejecutar proyectos de integración socio urbanística de villas y asentamientos precarios // d) Impulsar programas de construcción, autoconstrucción, reparación, remodelación o ampliación de viviendas tanto urbanas como rurales // e) Promover la recuperación, rehabilitación o refuncionalización de edificios y sectores urbanos residenciales en proceso de degradación, preservando el valor del patrimonio histórico y social // f) Ejecutar la construcción, ampliación y/o mejoramiento de servicios de infraestructura básicos, de equipamientos comunitarios y/o de espacios públicos recreativos // g) Asegurar, en coordinación con la Escribanía General de Gobierno, la regularización dominial y la gestión escrituraria de los inmuebles construidos con el fin de permitir el acceso al título de propiedad y su constitución como bien de familia // h) Atender la refuncionalización, rehabilitación y adecuación



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

A-79381-1

normativa de inmuebles fiscales aptos para finalidades de uso social y colectivo, en particular la provisión de suelo fiscal a los fines de su incorporación al Programa PRO.CRE.AR creado por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 902 de fecha 12 de junio de 2012, exceptuando a los bienes incorporados de la aplicación del Decreto-Ley 8.912/77 [...]”.

Artículo 13.- Gestión democrática de la Ciudad. La gestión democrática de la ciudad se entiende como un proceso de toma de decisiones que asegure la participación activa, protagónica, deliberante y autogestionada de la comunidad en general y de los ciudadanos en particular y, en especial, de las organizaciones o asociaciones civiles que fomenten el acceso al hábitat y a la vivienda [...]”.

Artículo 16.- Directrices Generales. Las políticas de vivienda y hábitat son una función y responsabilidad pública y, por lo tanto, deben garantizar la defensa de derechos colectivos por aplicación del principio de la función social de la propiedad. Los planes, estrategias, programas, operatorias, proyectos y normas que conforman dichas políticas se rigen por las siguientes directrices generales: // a) Promoción de la justa distribución de las cargas y de los beneficios generados por el proceso de urbanización // b) Fortalecimiento de la regulación pública sobre el suelo urbano con la finalidad de desalentar prácticas especulativas, utilizando instrumentos de recuperación y redistribución social de la valorización de los inmuebles // c) Diseño e implementación de un abordaje integral mediante acciones que vinculen solidariamente instrumentos urbanísticos, herramientas de gestión del suelo y operatorias de urbanización y vivienda // d) Fomento de la participación permanente de la población y de las asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad tanto en las etapas de formulación y de ejecución, como en las de evaluación y seguimiento // e) Impulso a la integración socio-urbanística y a la regularización de la tenencia de la tierra en villas y asentamientos precarios con la finalidad de hacer efectiva la incorporación de la propiedad del suelo como un derecho de los habitantes // f) Diversificación y promoción de la pluralidad de las respuestas, en atención a las diferentes demandas y posibilidades de acceso a distintas soluciones

habitacionales de los diversos grupos sociales // g) Incorporación y revalorización de las experiencias organizativas y las prácticas de los sectores populares, estimulando los procesos de autogestión del hábitat a través del cooperativismo y de otras formas asociativas, apoyando la investigación, experimentación y desarrollo de tecnologías apropiadas a dichos procesos // h) Evaluación constante de las políticas y acciones implementadas, analizando periódicamente su impacto [...].”

Artículo 18.- *Promoción de procesos de organización colectiva.* La Autoridad de Aplicación y los Municipios deben impulsar, a través de programas específicos, todos aquellos proyectos e iniciativas habitacionales y de urbanización que promuevan procesos de organización colectiva de esfuerzo propio, ayuda mutua y autogestión del hábitat, a través de cooperativas, mutuales o asociaciones civiles sin fines de lucro debidamente constituidas, incluyendo la gestión y administración cooperativa de los conjuntos habitacionales, una vez construidos [...].”

Artículo 35.- Participación y elección de representantes. En cada proceso particular de integración socio-urbana de villas y asentamientos precarios se debe asegurar la plena participación de los habitantes, tanto en forma individual como colectiva. A tales fines, la Autoridad de Aplicación establecerá mecanismos para garantizar la expresión de los habitantes comprendidos en las acciones de integración socio-urbana, mediante la postulación y elección democrática de sus representantes.

Artículo 36.- *Planes de Integración Socio-Urbana. Mesa de Gestión.* La Autoridad de Aplicación elaborará Planes particulares de Integración Socio-Urbana para llevar a cabo las acciones prescriptas en el artículo 27 inciso a), los que debe someter a consideración y aprobación previa de una Mesa de Gestión participativa para la urbanización de villas y asentamientos, integrada por representantes de la autoridad de aplicación, del Municipio involucrado en la urbanización, del Poder Legislativo, de los representantes del barrio alcanzado por la misma y del Defensor del Pueblo. La ejecución de los planes quedará igualmente sujeta al seguimiento permanente por parte de la mesa de gestión participativa [...].”

“SECCIÓN VII // GESTIÓN DEMOCRÁTICA Y PARTICIPACIÓN //

Artículo 57.- *Promoción de la participación.* En las diferentes



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

A-79381-1

instancias de planificación y gestión del hábitat, los organismos provinciales y municipales deben asegurar la participación de los ciudadanos y de las entidades por éstos constituidas, para la defensa de sus intereses y valores, así como velar por sus derechos de información e iniciativa // Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los diferentes procedimientos y también a exigir el cumplimiento de la legalidad, mediante el ejercicio de acciones y derechos ante los órganos administrativos y judiciales correspondientes.

Artículo 58.- Instrumentos de participación. Para garantizar una gestión democrática de la Ciudad se deben utilizar, entre otros, los siguientes instrumentos: // a) Órganos o instancias multiactorales formalizadas // b) Debates, audiencias y consultas públicas // c) Iniciativas populares para proyectos de normativas vinculadas con planes, programas y proyectos de hábitat y desarrollo urbano.

Artículo 59.- Acceso a la información. Los organismos públicos deberán adoptar las medidas necesarias que garanticen el acceso y consulta a la información necesaria para garantizar la participación efectiva de la población en las instancias de planificación y gestión del hábitat [...]”.

***Decreto 1062-2013** (BOBue 27-12-2013) reglamentario de la Ley 14449: “[...] Artículo 5º.- Responsabilidades. La Autoridad de Aplicación definirá las políticas de vivienda y hábitat, ejecutando las mismas con los Municipios y las Organizaciones No Gubernamentales, mediante la celebración de convenios y la adopción de planes y programas, así como a través de otras acciones de cooperación conjunta que resulten pertinentes [...] Cada Municipio deberá designar la oficina responsable de articular y ejecutar las políticas locales con la Autoridad de Aplicación”.*

II.4. Teniendo en consideración los antecedentes del caso y el cuadro normativo aplicable, advierto que el pedido concreto de la provisión de una vivienda digna y de la cobertura de necesidades básicas insatisfechas denota la afectación de derechos vinculados con la atención y sostenibilidad de la familia.

Soy de la opinión que el Tribunal estaría en condiciones de ordenar al Poder Administrador la ejecución inmediata de medidas precisas dirigidas a modificar la aflictiva situación que motiva este proceso, procurando asegurar el respeto de derechos fundamentales de las personas involucradas (arts. 14 bis, 16, 19, 28, 75 incs. 22 y 23 de la Constitución nacional; VI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 16 párr. 3, 22 y 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 2.2, 3, 6, 12, 18 y 27.2 de la Convención de los Derechos del Niño; 17, 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 2.2, 10 párr. 1, parte 1 y 11 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 36.1 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires); y la realización de los derechos de los niños integrantes de la misma (art. VII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 25.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 2.2, 3, 6, 12, 18, 23, 24 y 27 de la Convención de los Derechos del Niño; 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2.2, 10.3 y 11.1 y 12 inc. a del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales; 24.1 del Pacto Internacional de Derecho Civiles y Políticos; 36. 2 y 3 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires).

En igual sentido, cabe recordar el voto del doctor Soria en la causa A 70138 “Benítez” (sent. 03-07-2013) cuyos fundamentos condensan la propuesta del presente dictamen, y que en el caso dan cuenta de una sentencia que opera sobre derechos ajenos (casa de una tercera persona) sin sustento loable y ello da suficiente andamiaje al recurso y a sus extremos procesales para su admisión y consideración favorable.

“En situaciones conflictivas como la tramitada en autos, el reconocimiento práctico de los derechos sociales comprometidos o afectados exige una adecuada interpretación de las normas que los consagran, previstas en textos constitucionales y tratados internacionales de derechos humanos [...] // De ellas se desprenden mandatos genéricos, básicamente dirigidos al Estado, por lo que se le asigna el cometido de brindar cobertura adecuada a necesidades primordiales de la sociedad [...] // Ciertamente es que la satisfacción de estos derechos demanda una intermediación institucional indispensable, la adopción de programas y órganos



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

A-79381-1

destinados a su implementación, así como la vigencia de esquemas objetivos para relevar las necesidades y discernir el otorgamiento de las prestaciones. Sin duda, una labor asaz compleja // Ello explica que sea preciso ocurrir inicialmente ante las autoridades administrativas [...] y [...] la adopción de ciertas medidas positivas, inherentes a la vigencia de una tutela efectiva (art. 15, Const. prov., doct. causa C. 96.280, sent. de 3-III-2010 y mi voto en A. 70.717, "Portillo", sent. de 14-VI-2010) [...]”.

Se sostiene: “Desde luego, las prestaciones estatales correspondientes a la realización del derecho a la vivienda, a la salud y a la alimentación, no se traducen en contenidos fijos ni unívocos, en tanto dependen del grado de desarrollo de la sociedad, del diseño de políticas públicas y de las propias circunstancias personales de quienes los demandan, extremos que no pueden obviarse a la hora de encuadrar esta problemática en el acotado marco de un proceso judicial // Con todo, la senda por la que ha de transitar el reconocimiento de tales derechos ha sido delineada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Al superar la idea que les asignaba un mero carácter programático, el Alto Tribunal ha dicho que los preceptos que consagran esta clase de derechos sociales poseen una "operatividad derivada", en el sentido de que si bien por su solo enunciado no confieren a los ciudadanos una acción judicial para solicitar su satisfacción (v. Q.64.XLVI., "Q. C., S. Y. c. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ Amparo", sent. de 24-IV-2012, Cons. 11), vinculan y obligan al Estado, al tiempo que permiten a los jueces un escrutinio de razonabilidad y los habilitan para disponer medidas en casos extremos, en cuanto se verifique la afectación de un núcleo esencial que atañe al reconocimiento mínimo e impostergable de tales bienes jurídicos // Por tanto, que los poderes políticos estén investidos de la atribución e iniciativa para definir el contenido, modo y alcance de las prestaciones sociales básicas, no enerva la facultad de reclamo judicial de quien en las mismas circunstancias apremiantes fuere privado sin razón plausible del acceso a bienes indispensables otorgados a otros / La omisión estatal en tal sentido (como también la ausencia de políticas públicas formalizadas, evaluables y sustentables, para reducir los niveles de exclusión social), desconoce el contenido normativo mínimo de aquellos mandatos o estándares

constitucionales, autoimpuestos por el Estado / En ese plano -diverso entonces al de la estricta ponderación del mérito de las políticas sociales- cabe situar la intervención judicial en procura de soluciones razonables, a discernirse en el contexto de las circunstancias objetivas de cada causa (arg. arts. 18 Const. nac. y 15, Const. prov.), a favor de aquellas personas que, por su grado de vulnerabilidad, requieren una atención prioritaria o impostergable // [...] Precisamente, las preferencias en cuanto al goce efectivo de derechos como los comprometidos en autos han sido establecidas por el propio legislador // Por ejemplo, los arts. 5, 33 y 35 de la ley 26.061 proveen concretas reglas de prevalencia en la protección de niños y adolescentes / En igual sentido se expresa el legislador local (arts. 4, 6 y 7 de la ley 13.298, como también la ley 10.592 que establece el régimen para la tutela integral de la discapacidad; v. causa A. 70.717, "Portillo", sent. de 14-IV-2010) / En lo referente al acceso a la vivienda digna, la ley 24.464, a cuyas reglas adhirió la Provincia de Buenos Aires mediante la ley 11.663, impone a las autoridades observar determinadas prioridades en la selección de los adjudicatarios (art. 12 inc. e), sin perjuicio de las demás disposiciones que éstas puedan establecer en el marco de sus respectivas jurisdicciones y competencias (art. 16)] // Estos sistemas de protección, claramente orientados para atender a las personas en situación crítica, encuentran sus bases constitucionales en un conjunto de preceptos (arts. 14 bis, 16, 28, 75 inc. 22 y 23, Const. nac.; 12 inc. 3º y 36, Const. prov.; 2.1, 10, 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 17 y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 22 y 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, entre otros), consagradorios de derechos básicos... El cuadro se complementa con otras normas de rango inferior cuyo objeto es hacer factible esa ejecución de los programas sociales y que han de interpretarse en congruencia con el sentido de las señaladas disposiciones de rango constitucional y legal (v.gr., decreto 467/2007, que aprueba el Reglamento para el otorgamiento de subsidios por parte del Gobierno provincial) [...]". Este último, derogado por el decreto 124/2023 (BOBue 31/01/2023) que establece un nuevo régimen a tal fin.



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

A-79381-1

II.5. Por lo expuesto, propongo hacer lugar al recurso extraordinario interpuesto y condenar a la Municipalidad de General Villegas a que provea en un plazo que dejo al elevado criterio del Tribunal, por el carril jurídico que corresponda, disponga lo conducente y una vivienda adecuada a la familia constituida por la amparista y sus hijos menores de edad.

También sugiero que, hasta tanto ello sea cumplido, la demandada cubra el costo del alojamiento de los nombrados en una casa de alquiler, hotel o complejo habitacional que reúna las condiciones necesarias para el grupo familiar y se los incorpore a un régimen de subsidio mensual que asegure su subsistencia, mientras no varíen las circunstancias fácticas del caso (arts. 12 incs. 1º y 3º, 15, 20 inc. 2º, 26, 28, 36 y 39 inc. 3 de la Constitución provincial; 14 bis, 19, 33, 75 incs. 22º y 23º, Const. nacional; 2º, 11º y concs., PIDESC; 3º, 4º y concs., CDN; 4º, 5º y 26º, CADH; 8º, 22º y 25º, DUDH; Leyes N° 10.592 y N° 13.298;283, CPCC).

La Plata, 3 de julio de 2024.

